This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

3 2044 103 247 813

86
30

86
30

8 6
30

Unitarismus und Föderalismus

im

Deutschen Reiche.

Eine staatsrechtliche und politische Studie.

Von

Dr. Heinrich Triepel,

ordentlichem Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Tübingen.

SFC
EST
Olivart.
NUM. OBRAS 5948
" VOL 10946

Tübingen
Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
1907.

Alle Rechte vorbehalten.

Meinem lieben Schwager

Goswin Freiherrn von der Ropp

in herzlicher Freundschaft

zugeeignet.

Vorwort.

Die nachfolgende Untersuchung steht in innerer Verbindung mit einer umfangreicheren Arbeit über die Reichsaufsicht, die ich in einiger Zeit zum Abschlusse zu bringen hoffe. Bei dem Versuche, das Beaufsichtigungsrecht des Reichs in seiner Ausbildung und seiner Wirksamkeit nicht nur dogmatisch darzustellen, sondern auch kritisch zu würdigen, stieß ich an jedem Punkte auf den nahen Zusammenhang, in dem sich das Institut nach Anlage und Anwendung mit der Verteilung föderativer und unitarischer Elemente in der Reichsverfassung befindet. Ich hatte das Bestreben, mir selber über das Verhältnis von Unitarismus und Föderalismus klar zu werden, und daraus ist diese Abhandlung entstanden. Die Natur des behandelten Gegenstandes bringt es mit sich, daß die Schrift vieles enthält, was schon von Anderen vorgetragen worden ist. Aber es sind wohl auch einige eigene Gedanken darin, und manches anderwärts Gesagte erscheint in anderer Stellung und anderer Beleuchtung. Aus diesem Grunde hielt ich mich für berechtigt, die Studie der Öffentlichkeit zu übergeben.

Tübingen, den 3. August 1907.

Heinrich Triepel.

Inhaltsübersicht.

		Seite
Vorwort		V
§ 1.	Propheten und Prophezeiungen	1
§ 2.	Die Gegensätze in der Verfassung	8
§ 3.	Föderative Grundlagen des Reichs?	21
§ 4.	Das Übergewicht des Einheitsgedankens	33
§ 5.	Föderalistische Erfolge	44
§ 6.	Die Entwickelung der unitarischen Elemente	53
§ 7.	Die Prognose	78
§ 8.	Regierungen und Parteien	84
§ 9.	Preußen und das Reich	105
§ 10.	Kritische Abwägung	116

§ 1.

Propheten und Prophezeiungen.

Schwerlich wird es in irgend einem Lande zu irgend einer Zeit eine Staatsordnung gegeben haben, der nicht von kritischen Tadlern ein baldiges Ende, von lobpreisenden Bewunderern eine ungemessene Lebensdauer geweissagt worden wäre. Bei keiner Verfassung aber sind die Prophezeiungen so oft und so gründlich zu schanden geworden, wie bei der deutschen. Als Samuel Pufendorf im Jahre 1667 in der Maske des Veroneſers Severinus de Monzambano mit scharfer Feder die Gebrechen der „monströsen" Reichsverfassung beschrieb, da verkündigte er zugleich, das deutsche Staatensystem werde den längst begonnenen Weg der Degeneration zu einem lockeren Bunde souveräner Staaten „im Sprungschritte" zurücklegen. Mit dem Scharfblicke des geborenen politischen Denkers hatte er die absteigende Bahn erkannt, in der sich die Entwickelung des deutschen Gesamtstaates bewegte. Um so schwerer aber hat er sich über das Zeitmaß getäuscht, in dem sich der Prozeß der Auflösung abspielen würde. Noch ein volles Jahrhundert später konnte der gelehrte Johann Daniel von Olenschlager die Goldene Bulle Karls des Vierten als ein geltendes Reichsgesetz mit umfänglichem Kommentare bedenken. Und während Pufendorf an einer alternden Verfassung bereits hippokratische Züge hatte bemerken wollen, glaubte Olenschlager in blinder Verehrung an die unverwüstliche Lebenskraft gerade des Gesetzes, das die kostbarsten Schätze deutschen Königtums mit einer Leichtfertigkeit ohnegleichen verschleudert hatte. Überzeugt von „dem Werte und der Würde dieses Dokuments", die er dem jungen Goethe des öfteren so „deutlich herauszusetzen wußte", gab er in der Vorrede zu seiner „Erläuterung" der frommen Hoffnung Ausdruck, daß „Gott als der allerhöchste Beherrscher und Erhalter der Reiche und Staaten die Guldene Bulle

als das Haupt-Grund-Gesez der Teutschen Staatsverfassung und diese mit jener biß zum letzten Ende der Zeiten in ihrem iezigem Wesen und bißherigem Ansehen verbleiben lassen" werde. Gegenüber dem pessimistischen Heidelberger Professor hat sich freilich der sanguinische Frankfurter Schöffe und Ratsherr als der bei weitem schlechtere Prophet erwiesen. Denn gerade vierzig Jahre nach dem Erscheinen seines Werkes war das Reich tot und die Goldene Bulle Makulatur.

Auch der heutigen Reichsverfassung wurde und wird von freundlichen und von übelwollenden oder besorgten Zeichendeutern das Horoskop in sehr verschiedenem Sinne gestellt. Allerdings ist unserer Zeit der naive Glaube an die Ewigkeit einer Staatsordnung allmählich abhanden gekommen. Immerhin gibt es auch jetzt recht viele vortreffliche Männer, welche die deutsche Staatsgründung der Jahre 1867 und 1870 mindestens für sehr viele Menschenalter als der Weisheit letzten Schluß erachten möchten. Man begegnet dieser Anschauung vor allem bei den Vertretern der modernen Reichspublizistik. Sie sind ohnehin keine Freunde politischer Erörterungen, die in die Zukunft weisen. Die nach mancher üblen Erfahrung im ganzen wohl berechtigte Scheu vor einer Verwirrung politischer und juristischer Betrachtungsweise ist den meisten der heutigen Staatsrechtslehrer so sehr in Fleisch und Blut übergegangen, daß sie der Politik am liebsten ganz aus dem Wege gehen. Freilich läuft es bei staatsrechtlichen Untersuchungen ohne eine politische Grundanschauung doch nicht völlig ab, und eine solche schimmert denn auch selbst bei anscheinend ganz objektiv gehaltenen Ausführungen über Rechtsgrundlage und Rechtscharakter des Reiches oft recht deutlich hindurch. Allein es handelt sich bei diesen Dingen für die Gelehrten des Reichsstaatsrechts vor allem um die Frage nach dem Woher und Wie; die Frage nach dem Wohin weisen sie fast alle als nicht ihres Amtes von sich ab. Bei diesem Verhalten ist es psychologisch erklärlich, daß sie zunächst bei Hörern und Lesern, schließlich aber auch bei sich selbst die Überzeugung oder doch das Gefühl hervorbringen, es sei die jetzige Verfassung Deutschlands in ihren Hauptstücken, nämlich in Bezug auf die Regelung des Verhältnisses von Reich und Einzelstaaten etwas schlechthin Endgültiges, und höchstens für sehr späte Geschlechter könne wieder einmal die Aufgabe entstehen, sich über eine „deutsche Frage" die Köpfe zu zerbrechen. Auf demselben Standpunkte befindet

sich auch ohne Zweifel das „große Publikum", das heute überhaupt von ganz anderen als von Verfassungssorgen gequält wird. Selbst der vielgeschäftige „Ausland-Deutsche", der seit einigen Jahren von Zürich aus alles reformiert, was denkbarer Weise bei uns verbessert werden könnte, glaubte seine Hand von den eigentlichen Grundbestimmungen der Verfassung — über die Stellung des Kaisers, des Bundesrates, der Bundesfürsten, des Reichskanzlers, des preußischen Staates — als einem monumentum aere perennius weglassen zu müssen.

Diese quietistische Stimmung fand aber von Anfang an und findet noch heute ihr Widerspiel in dem Glauben, daß das Werk König Wilhelms und Bismarcks lediglich eine vorübergehende Gestaltung, ja daß sie von Hause aus dazu bestimmt sei, einer anderen in Bälde Platz zu machen. Während die norddeutschen Regierungen über den ihnen von Preußen vorgelegten Entwurf einer Bundesverfassung berieten, schrieb Heinrich von Treitschke: „Mag die Zukunft Frieden oder Unfrieden in ihrem Schoße tragen, den Einheitsstaat wird sie uns bringen", — und er dachte dabei gewiß an eine recht nahe Zukunft. Als dann die Verfassung zwischen den Kronen und dem Reichstage vereinbart worden war, gestand er ihr allerdings die Bedeutung zu, noch etwas mehr als ein „flüchtiger Ruhepunkt" zu sein. Aber daß sie länger als ein Menschenalter die Grundlage unserer politischen Entwickelung darstellen könne, hielt er immer noch für ausgeschlossen. Dann muß der Einheitsstaat kommen, so sicher wie auf die Nacht der Morgen folgt! Ganz ähnlich äußerte sich einige Jahre später der Staatsrechtslehrer Joseph von Held. Auch ihm schien die Reichsverfassung eines dauernden Bestandes schlechterdings unfähig zu sein; sie könne, meinte er, nur einen kurzen Übergangszustand zu einer viel festeren Form der Einheit bilden. Und eine ähnliche Weissagung wie die, welche die beiden Unitarier predigten, erscholl aus dem Munde ihres politischen Antipoden Constantin Frantz. Nur unter einer sehr verschiedenen Stimmung des Gemütes! Denn was jenen der Inhalt einer fröhlichen Hoffnung, das war diesem ein Gegenstand banger Furcht. Kein halbes Jahr war seit der Kaiserproklamation von Versailles vergangen, als er im Reiche schon einen Zustand „innerer Zersetzung" wahrnehmen wollte. Deutlich sah er, wie der junge Staat mit Riesenschritten „dem Zerfalle entgegen ging." Dem starren Doktrinär kam es

unglaublich vor, daß eine Verfassung Bestand haben könne, die sich so energisch von dem großen, sein ganzes Denken beherrschenden föderalistischen Ideale entfernte. Für ihn stand eine Politik, die Österreich aus Deutschland hinausgedrängt und den Versuch gewagt hatte, einen Bundesstaat mit Preußen an der Spitze zu gründen, im Widerspruche mit aller Geschichte und aller Logik. Deutschland wird „bündisch" geeinigt sein, — oder es wird nicht sein. Die neue Verfassung aber war in seinen Augen das Zerrbild eines Bundes, ihre föderalistischen Klauseln nichts Besseres als ein plumper Bismarckscher Betrug. Die ganze Verfassung dünkte ihn eine große Lüge. Und Lügen haben bekanntlich kurze Beine. Nur wenn es gelingen könnte, Preußen „in das Deutschtum" aufzulösen, wäre die Möglichkeit gegeben, einen wirklichen Bundesstaat herzustellen. Da aber Preußen dies weder tun will noch kann, und da auch ein Fortbestehen Preußens im Reiche für die Dauer unmöglich ist, so bleibt nichts übrig als die „fortschreitende Annexion." Der neue deutsche Bund wird sich in kurzem in den großpreußischen Einheitsstaat verwandeln. Von dieser Anschauung hat er sich sein Lebtag nicht abbringen lassen, obwohl er noch zwanzig Jahre lang die ruhige und stetige Ausgestaltung des deutschen Bundesstaats mit eigenen Augen gesehen hat. Während der Treitschke der achtziger und neunziger Jahre mit dem gesunden Wirklichkeitssinne des Historikers und in ehrlicher Offenheit einräumte, daß er sich über die unitarische Entwicklung Deutschlands übertriebenen Erwartungen hingegeben habe, ist Frantz bis an sein Ende der düstere Prophet geblieben, der die apokalyptischen Reiter aus Preußen gegen das bundesstaatliche Deutschland heranreiten sah.

Es läßt sich heute nicht mehr feststellen, ob der „große Föderalist" mit seiner besonderen Art, die politische Welt zu betrachten, zu irgend einer Zeit einen größeren Eindruck gemacht hat. In den sechziger Jahren stand er bei Publizisten großdeutscher Richtung, wie etwa Julius Fröbel, obwohl er selbst keineswegs großdeutsch im eigentlichen Sinne war, in dem Rufe eines geistvollen und selbständigen Denkers. In späteren Zeiten hat ihn wohl kaum jemand mehr ernst genommen; sein Aufruf zur Gründung einer föderativen Partei, den er 1876 erließ, ist ungehört verhallt. Erst in der verlassenen Einsamkeit seiner letzten Blasewitzer Jahre hat er einen gelehrigen Schüler gefunden, welcher der Erbe seines literarischen

Nachlasses und seiner politischen Überzeugungen geworden ist. Seit mehr als einem Jahrzehnt bemüht sich Ottomar Schuchardt das Andenken an Constantin Frantz wach zu erhalten und für das föderalistische Programm seines Meisters Propaganda zu machen. Er hat ihm in der Allgemeinen Deutschen Biographie ein Denkmal gesetzt, hat ihn in einer besonderen Studie als „Deutschlands wahren Realpolitiker" gefeiert und hat uns schließlich ein dreibändiges Werk: „Die deutsche Politik der Zukunft" beschert, worin die Frantzschen Gedanken teils wiederholt, teils weiter ausgesponnen worden sind. Auch ihn bedrückt, wenn er unsere Verfassungsverhältnisse betrachtet, die melancholische Stimmung dunkler Herbsttage: das Ende des Reichs kann nicht mehr lange auf sich warten lassen. Unsere scheinbare Einheit ist ein ruinenhaftes Werk, und die Ernsteren unseres Geschlechts stehen verzweifelnd vor einem Chaos. Was wird das Ende sein? Nichts anderes als der gefürchtete großpreußische Einheitsstaat, aus dem zu allerletzt die große sozialdemokratische Einerleiheit hervorgehen wird. Nur eines könnte uns vor diesem Schicksale retten: „die Rückkehr zum Recht, die vor allem zum Ausdruck kommen müßte in der Sühnung des 1866 an Deutschland verübten Unrechts, in der Wiederherstellung der wider Recht und Gesetz annektierten Staaten und in der wahrhaft bündischen Gestaltung Deutschlands." Frantz redivivus, — hier und im übrigen —, nur noch grimmiger in den Angriffen auf Bismarck und die preußische Politik und entsprechend gröber im Ton, dafür freilich auch beträchtlich ärmer an Originalität und der Gabe, trotz vielfacher Wiederholungen nicht langweilig zu werden.

Auch im neuen Reiche haben die politischen Auguren bisher kein großes Geschick gezeigt. Wir können heute sagen, daß die meisten mit ihrer Verkündigung argen Schiffbruch erlitten haben. Aber wird vielleicht die Zukunft noch einem von ihnen recht geben?

Wer über anderer Leute Weissagungen spottet, der möchte nicht gerne selbst den Zeichendeuter spielen. Nur kann man leider einem Propheten niemals widersprechen, ohne gleichfalls zu prophezeien! Und doch reizt uns jede Prophezeiung zum Widerspruche, die uns Unliebes verkündigt. Welcher gute Deutsche möchte aber zugeben, daß unsere schwer erkämpfte Einheit dem Zerfalle entgegengehe? Wer

möchte auf der andern Seite zugestehen, daß die deutsche Verfassung zur Erstarrung verurteilt sei? So drängt es uns, sowohl dem grämlichen Pessimisten, der den baldigen Tod des jungen Reichs verkündigt, wie dem harmlos Beschaulichen entgegenzutreten, der uns einreden will, es werde in Ewigkeit so bleiben wie es ist.

Mit dem ersten werden wir, glaube ich, kein schweres Spiel haben, auch ohne uns einer besonderen Sehergabe rühmen zu können. Das Reich steht nicht vor seinem Untergange. Wir sehen nichts von einem Chaos und von wilder Verzweiflung. Im Gegenteil, — seit der Gründung des Reichs haben wir auf allen Gebieten Fortschritte gemacht, um die uns die Welt beneidet! Wir sehen aber auch keine Zeichen dafür, daß schon heute die Zerstörung der bundesstaatlichen Verfassung Deutschlands bevorstände. Noch lange wird der Maler einen Vorrat bunter Farben auf der Palette halten müssen, wenn er die deutsche Landkarte entwirft. Wer denkt heutzutage in Preußen an „Annexionen" von der Art der Eroberungen von 1866? Die Rede von dem schwarz-weißen Schreckgespenst, mit der die zärtlichen Verwandten des preußischen Staats ihre Kinder so gern zum Gruseln bringen, ist — wenn nichts Schlimmeres — nur das Erzeugnis einer überhitzten Phantasie. Möglich, daß der Einheitsstaat das Ziel einer fernen Zukunft bildet. Aber es müßten sehr schwere Erschütterungen unseres politischen Lebens eintreten, wenn dieser Staat garnichts anderes sein sollte als ein vergrößertes Preußen.

Freilich — nicht minder kindlich würde der Glaube sein, daß die deutsche Verfassungsgeschichte schon mit dem Jahre 1871 ihren endgültigen Abschluß gefunden habe. Wenn es ein Irrtum ist zu sagen, daß wir „am Anfang vom Ende" stehen, so ist es fast ein noch größerer, sich einzubilden, daß wir schon vor siebenunddreißig Jahren am Ende angelangt seien. Das war nicht einmal, — was doch menschlich gewesen wäre —, die Meinung der Begründer unserer Einheit. Sie sahen ihre Aufgabe nicht darin, etwas schlechthin Fertiges hinzustellen. Sie wollten nur die ersten Umfassungsmauern des Baues aufführen und überließen die weitere Einrichtung mit voller Absicht der Arbeit kommender Geschlechter.

„Sind wir unter sicherm Dach
Einmal nur geborgen,

Läßt für wohnliches Gemach
Sich's schon weiter sorgen."

Sie gaben sich auch keiner Täuschung darüber hin, daß die Zukunft den Bau auch wohl anders gestalten könne, als sie es vorläufig tun durften. „Ich traue unserer Verfassung", sagte Bismarck, „eine Bildungsfähigkeit zu gerade auf ähnlichem Wege, wie die englische Verfassung sich gebildet hat, ... durch die organische Entwicklung des Bestehenden, indem man die Richtung nach vorwärts beibehält." Vor allem aber: schon heute ist die Verfassung nicht mehr dieselbe, die sie im Anfange war; die Zeit ist nicht spurlos an ihr vorübergegangen. Bereits vor zwölf Jahren konnte Laband in einem gehaltvollen Vortrage[1]) von ihren „Wandlungen" erzählen, und auch seitdem hat die Geschichte nicht stille gestanden. Noch sind wir mitten drin in der Fahrt. Wohin wird sie gehen?

Wer diese Frage ernsthaft beantworten und nicht ins Blaue hinein prophezeien will, der muß Klarheit über dreierlei zu gewinnen suchen: ob die geltende Verfassung Ansätze zu einer Fortbildung enthält, ob sich aus verfassungsgeschichtlichen Tatsachen der letzten vier Jahrzehnte eine Tendenz zu weiterer Entwicklung erkennen läßt, und welches die politischen Kräfte sind, von denen die künftige Gestaltung der Dinge abhängen wird.

---

1) Laband, Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, Dresden 1895. — Diese Schrift, sowie die klassische Studie von Hänel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung (Studien zum deutschen Staatsrechte II, 1) Leipzig 1880, und der Vortrag von Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung, Dresden 1898, wurden für das folgende mehrfach benutzt, ohne daß Übereinstimmung und Abweichung überall hervorgehoben worden wären. Auch die großen Darstellungen des Reichsstaatsrechts von Laband und Hänel, wie die anderen Lehr- und Handbücher seien hier ein für alle Mal zitiert.

§ 2.

Die Gegensätze in der Verfassung.

1.

Seit geraumer Zeit bedient sich die Staatslehre für jene künstlichen politischen Formationen, bei denen ein aus Staaten zusammengesetztes Gemeinwesen in bestimmtem Bereiche nicht nur die eingeordneten Staaten, sondern auch deren Untertanen beherrscht, des Namens „Bundesstaat." Es sind zunächst und vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika mit der Konstitution von 1787 und die Schweizer Eidgenossenschaft mit der Verfassung von 1848 gewesen, an denen die Theorie Begriff und Charakter des Bundesstaats entwickelt hat. Ob man den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich mit derselben Bezeichnung zu belegen habe, war im Anfange Vielen zweifelhaft; denn in sehr wesentlichen Stücken widersprach die neue Verfassung Deutschlands dem Bilde, das die herkömmliche Lehre vom Bundesstaate entworfen hatte. Man ist indessen über diese Bedenken nach einigem Schwanken hinweggegangen, indem man — in wissenschaftlich unanfechtbarer Weise — die Theorie vom Bundesstaate einer Revision unterzog und sich schließlich im allgemeinen auf einen Begriff zu einigen wußte, unter den sich bei aller Anerkennung politischer und rechtlicher Unterschiede zwischen dem Reiche auf der einen, der Schweiz und den Vereinigten Staaten auf der andern Seite alle drei Föderativsysteme gleichmäßig bringen ließen. Der lebhafte Widerspruch Treitschkes galt im Grunde weniger dieser juristischen Gleichstellung, als dem Versuche, hinter der notwendig formalen juristischen Charakterisierung die politischen Unterschiede verschwinden zu lassen. Seine eigene Formel, nach welcher das Reich die „konstitutionelle Monarchie mit bündischen Institutionen" darstellt, trifft sachlich mit dem „Bundesstaat" der herrschenden Lehre fast zusammen,

— nur daß sie von vornherein das eine der beiden Elemente, aus denen sich der deutsche Bundesstaat zusammensetzt, in schärferer Betonung ausspricht.

Denn in dem Titel „Bundesstaat" ist ganz richtig die Vereinigung der beiden Prinzipien angedeutet, auf welchen die Institution beruht. Der Bundesstaat ist zwar eine Verbindung von Staaten, aber doch nicht ein bloßer Staatenbund, nicht lediglich ein völkerrechtlicher Verein mit bloßer Vereinsgewalt über die Mitgliederstaaten und ohne unmittelbare Herrschaft über deren Untertanen. Er ist vielmehr selbst ein Staat, aber doch eben ein Staat, der sich in die Fülle staatlicher Kompetenzen mit den eingeordneten Staaten zu teilen hat, — also kein ganzer, kein Einheitsstaat. Folglich ein Mittelding zwischen Staatenbund und Einheitsstaat, eine Organisation, die ihre Elemente teils dem Staatenbunde, teils dem Einheitsstaate entnimmt, die einen Ausgleich anstrebt zwischen den beiden Tendenzen: Föderalismus und Unitarismus. Wenn man einen in anderem Zusammenhange viel gebrauchten und gemißbrauchten Ausdruck verwenden darf, so ist der Bundesstaat eine „forma mixta", — eine Staatsform, in der ein gesetzgeberischer Künstler versucht hat, widerstrebende politische Gegensätze harmonisch aufzulösen. Ich sage: der Bundesstaat ist ein Mittelding zwischen Bund von Staaten und Einheitsstaat. Nicht etwa, was man oft behauptet hat, und was doch logisch unmöglich ist, gleichzeitig Staat und Bund. Trotz der föderalistischen Elemente in seiner Verfassung ist der Bundesstaat von Rechts wegen ein Staat und kein Staatenbund. Aber er ist, politisch betrachtet, eine Zwischenform zwischen Einheitsstaat und Staatenbund. In einer viel erwähnten Erörterung des „Federalist" nannte Madison das, was wir heute unter Bundesstaat verstehen, „in strictness neither a national, nor a federal constitution." Als Tocqueville die Stelle ins französische übersetzte, fügte er hinzu: „Le mot nouveau qui doit exprimer la chose nouvelle, n'existe point encore." Er hatte recht, soweit er an seine Muttersprache dachte. In Deutschland war das Wort schon damals längst gefunden: es hieß Bundesstaat.

Es ist nun das unentrinnbare Schicksal aller Misch- und Übergangsformen, daß die entgegengesetzten Strömungen, zwischen denen sie vermitteln wollen, jedes Versöhnungsversuches spottend in dauerndem Kampfe miteinander liegen bleiben. Wie sicher glaubte

man z. B. in dem planvollen Aufbau der konstitutionellen Monarchie, jener klassischen forma mixta, monarchische und demokratische Bestandteile zu einer höheren Einheit zusammengefügt zu haben! Und doch ist es niemals gelungen und kann es, solange die konstitutionelle Monarchie eine Wahrheit bleibt, niemals gelingen, den verfassungsmäßigen Dualismus von Regierung und Volksvertretung hinwegzuräumen. Einen Dualismus von gleicher Stärke bringt aber auch jeder Bundesstaat kraft naturgesetzlicher Notwendigkeit mit zur Welt. Wenn in einem bekannten Wörterbuche bei Erklärung des Ausdrucks „Föderalismus" behauptet wird, es spiele „bis jetzt weder Name noch Sache im Deutschen Reich eine irgend erhebliche Rolle, da verfassungsrechtliche Streitfragen aus dem politischen Leben des Reichs bis jetzt mit Sorgfalt ferngehalten wurden", so ist das zweite richtig, das erste so falsch wie möglich. Denn kein Bundesstaat der Welt, der überhaupt ein „politisches Leben" besitzt, ist auch nur denkbar ohne dauernden Hader zwischen unitarischen und föderalistischen Strebungen. Jedes Blatt der neueren schweizerischen Geschichte weiß von ihm zu erzählen. In den Vereinigten Staaten hat ein blutiger Krieg die radikalsten Folgerungen eines separatistischen Föderalismus, die Theorien der Nullifikation und Sezession, zu Boden geschlagen, und doch wird der Streit auch heute noch fortgeführt, nur in schwächerer Form, „mit den Zungen und Federn." Bei jeder großen Reform und in jeder Krisis des nationalen und internationalen Lebens tritt das dort zutage; erst kürzlich konnte man es wieder wahrnehmen, als in der kalifornischen Schulangelegenheit der drohende Konflikt mit Japan der Unionsregierung die Frage nahe legte, ob nicht die völkerrechtliche Haftung für die Gliederstaaten die Unionsregierung zu einer stärkeren Anspannung ihrer Aufsichtsgewalt werde veranlassen müssen. Was aber den beiden republikanischen Bundesstaaten nicht erspart bleibt, in denen doch nach Treitschkes Ausdrucke der „eidgenössische Rechtssinn" eine besondere Gewähr für das Gleichgewicht der zentripetalen und zentrifugalen Kräfte zu bieten scheint, das muß in dem fast nur aus Monarchien zusammengesetzten Deutschen Reiche erklärlicher Weise noch in ganz anderem Maße wirksam sein. Solange Deutschland ein Bundesstaat bleibt, wird der Gegensatz unitarischer und föderalistischer Tendenzen vor anderen Dingen den Gang seines politischen Lebens bestimmen. Bald schwächer, bald stärker wird er

sich geltend machen — je nach dem Anlaß und nach dem Charakter leitender Persönlichkeiten. Bald offen in Presse, Parlament, programmatischen Erklärungen von Regierungen oder Parteien, in der Polemik der staatsrechtlichen Literatur, — bald in der Stille, in den geheimen Verhandlungen des Bundesrats oder in den Korrespondenzen der Kabinette. Aber lebendig ist er immer und muß es sein; hier gibt es nur Waffenruhe, keinen dauernden Frieden.

Der Sinn, in dem die Ausdrücke „Föderalismus" und „föderalistisch" hier gebraucht werden, ergibt sich aus dem Zusammenhange von selbst. An sich sind allerdings die Worte nicht eindeutig. Da man auch den Bundesstaat als ein Föderativsystem bezeichnet, so wurde und wird „föderalistisch" oder „föderativ" vielfach in der Bedeutung von „bundesstaatlich" genommen. Wie die Amerikaner den Begriff seit den Zeiten des „Federalist" zur Bezeichnung von Institutionen und Parteigruppen bundesstaatlicher Richtung verwendet haben, so heißen noch bei Treitschke die Vertreter der korrekten Bundesstaatstheorie „Föderalisten", und wenn heute Zeitungen und Minister den „föderativen" Charakter der Reichsverfassung betonen zu müssen glauben, so haben sie dabei manchmal — aber nicht immer! — die bundesstaatliche Natur des Reichs im Auge. Für uns handelt es sich indessen bei den Worten unitarisch und föderalistisch um Begriffe, die beide einen besonderen Gegensatz zum Begriff „bundesstaatlich" enthalten sollen. Von diesem Standpunkte aus ist unitarisch im Gegensatz zu bundesstaatlich eine Institution, die dem Einheitsstaate entspricht. Im Bundesstaate ist unitarisch eine Einrichtung, die sich, allein betrachtet, wie die Einrichtung eines Einheitsstaates ausnimmt, weil die Verfassung bei ihr die Existenz der Gliederstaaten als besonderer politischer Körper vergißt und die Natur des zusammengesetzten Staates verleugnet. Wer von der Zukunft fordert, daß sie diese Nichtachtung staatlichen Sonderdaseins auf viele oder gar auf alle Gebiete des staatlichen Lebens ausdehne, ist Unitarier. Die letzte Folgerung des Unitarismus ist die Ersetzung des Bundesstaats durch den Einheitsstaat. Dagegen ist föderalistisch oder föderativ im Gegensatz zu bundesstaatlich eine Einrichtung, die dem Staatenbunde entspricht. Im Bundesstaate ist föderalistisch eine Einrichtung, die das Staatliche des Bundesstaats beiseite setzt, die, isoliert betrachtet, wie die Einrichtung eines Staatenbundes aussieht. Dem Staatenbunde charakteristisch ist aber

einmal, daß er als bloßer Verein von Staaten keine obrigkeitliche Gewalt über deren Untertanen besitzt, vielmehr die wirkliche Staatsgewalt nur von den verbündeten Staaten je für ihren Bereich üben läßt. Und ferner wird in einem Staatenvereine der Wille der Gesamtheit in allen wichtigen Beziehungen von solchen Organen gebildet, die von den Einzelstaaten, und zwar möglichst von allen gleichmäßig, bestellt sind: von Tagsatzungen, Bundesversammlungen, Kongressen. Soweit also der Bundesstaat bei Organisation oder Kompetenzverteilung den Gliedstaaten eine Stellung einräumt, die der Stellung von Gliedern eines Staatenbundes ähnelt, soweit verwendet er für seinen Aufbau föderalistische Elemente. Jede politische Richtung, welche diese Elemente mehr als die andern zu bewahren oder zu verstärken sucht, ist Föderalismus. Dieser deckt sich also keineswegs mit dem „Partikularismus", d. h. dem Bestreben, die Selbständigkeit der Gliederstaaten dem Einflusse der Gesamtheit soweit als möglich zu entziehen. Zwar ist der Föderalismus zu einem Teile notwendig auch Partikularismus, nämlich sofern er die Abgrenzung der Zuständigkeiten des Gesamtstaats gegenüber seinen Gliedern im Auge hat. Zu einem andern Teile aber, nämlich in Beziehung auf die Bildung eines Gesamtwillens der Nation, hat er mit Partikularismus nichts zu tun. Auch der radikale Föderalist wird noch irgend welche Verbindung unter den Staaten anstreben, der reine Partikularist selbst die lockerste verneinen. Die letzte Konsequenz des Partikularismus wäre die Zerstörung aller nationalen Einheit, die letzte Konsequenz des Föderalismus nur eine Verwandlung ihrer Form.

Es ist von hier aus nicht schwer zu bestimmen, wie weit Organisation und Zuständigkeitsverteilung im Norddeutschen Bunde und Deutschen Reiche von föderalistischen, wie weit sie von unitarischen Gesichtspunkten aus bestimmt worden sind. Die föderalistische Verschiebung, welche das Jahr 1871 mit dem Eintritte der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund gebracht hat, soll dabei vorläufig außer Ansatz bleiben.

2.

Die föderative Natur eines bundesstaatlichen Organs wird am offensten dort zutage treten, wo der Bundesstaat den Staatenbund abgelöst und aus diesem ein Organ in seiner äußeren

Gestalt in das neue Verhältnis herübergenommen hat. So gerade bei uns. Der „Anschluß an gewohnte frühere Verhältnisse", von dem die Thronrede des 24. Februar 1867 mit nachdrücklicher Deutlichkeit sprach, zeigt sich nirgends so sichtlich wie in der Bildung des Bundesrats. Er ist ein treues Abbild des Hauptorgans des ehemaligen Deutschen Bundes, der Frankfurter Bundesversammlung. Bis in technische Einzelheiten hinein hat die Reichsverfassung ehemaliges Bundestagsrecht rezipiert; die Einrichtung der Ausschüsse, die Entscheidung durch die „Präsidialstimme" bei Stimmengleichheit, die ausdrückliche Festsetzung des Rechts jedes Bundesmitglieds, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und die entsprechende Pflicht des Präsidiums, sie der Beratung zu übergeben, — alles das ist aus Satzungen des Bundesrechts, zuweilen wörtlich, in das Reichsrecht übergegangen. Die uns heute seltsam anmutende Vorschrift, daß der Kaiser, richtiger der König von Preußen, den Bundesratsmitgliedern „diplomatischen Schutz zu gewähren habe", ist die etwas verkürzte Kopie einer ausführlicheren Vereinbarung, die einst zwischen dem Senate von Frankfurt und den übrigen Gliedern des Deutschen Bundes über die Exemtion der Bundesgesandten von Gerichtsbarkeit und Steuergewalt der freien Stadt zustande gekommen war. Wichtiger aber als das alles ist die Übereinstimmung in den allgemeinen Grundsätzen. Auch der Bundesrat wird aus Vertretern der Staaten gebildet; auch heute stimmen ihre Bevollmächtigten nicht nach eigener Überzeugung, sondern nach den Instruktionen ihrer Regierungen. Vor allem: das Stimmenverhältnis ist mit zwei Ausnahmen, von denen die eine selbstverständlich, die andere unbedeutend ist, genau nach dem alten Muster geordnet. Jeder Staat führt im Bundesrate so viele Stimmen, wie er im Plenum der Bundesversammlung geführt hatte, nur sind den einstigen vier preußischen Stimmen die dreizehn Stimmen der im Jahre 1866 annektierten Staaten und den vier bayrischen zwei neue hinzugefügt worden. Hier wie dort ist das Stimmgewicht ungefähr nach Größe und politischer Bedeutung der einzelnen Staaten abgestuft. Nur freilich, daß auch von den kleinsten jeder eine volle Stimme führt, — eben das aber ist ganz föderalistisch. Am stärksten tritt der föderative Charakter des Bundesrats in der bekannten Bestimmung zutage, wonach jedes von seinen Mitgliedern das Recht besitzt, im Reichstage zu erscheinen und dort die

Ansichten seiner Regierung auch dann zur Geltung zu bringen, wenn sie von der Majorität des Bundesrats nicht adoptiert worden sind. Der sonst für alle Kollegien selbstverständliche Grundsatz, daß der einem Majoritätsbeschlusse widerstrebende Einzelwille seine Kraft verliert, sobald er überstimmt worden ist, hat hier aus föderalistischen Motiven zu Gunsten der Einzelstaaten einen Teil seiner Geltung verloren.

Diesen föderalistischen Reichsorganen stehen Kaiser und Reichstag als unitarische gegenüber. Die Teilung der Nation in gesonderte politische Körper, welche in der organisatorischen Stellung des Bundesrats ihre verfassungsmäßige Anerkennung gefunden, tritt beim Kaiser, wie beim Reichstag in den Hintergrund. Wenn sich das Reich morgen durch eine Verfassungsänderung in einen Einheitsstaat verwandeln wollte, so würde der Bundesrat verschwinden oder doch eine ganz andere Rolle zugewiesen erhalten; der Reichstag könnte genau so bleiben, wie er ist. Er läßt sich nach Zusammensetzung und Rechtsstellung nicht wohl noch unitarischer gestalten. Wahlberechtigt und wählbar zum Reichstage ist jeder Deutsche, ohne alle Rücksicht auf seine Zugehörigkeit zu diesem oder jenem „engeren Vaterlande." Der Preuße, der in Dresden wohnt, wählt hier den Abgeordneten, und der Hesse kann nicht nur innerhalb der rot-weißen Grenzpfähle, sondern in jedem Wahlkreise des Reichs gewählt werden. Nur bei der Absteckung der Wahlkreise werden die Grenzen der Bundesstaaten berücksichtigt, und man läßt einen Abgeordneten auch im kleinsten Staate wählen, selbst wenn dieser die gesetzliche, für den Wahlkreis erforderliche Durchschnittsseelenzahl nicht erreicht. Allein diese Vorschrift befriedigt fast mehr noch wahltechnische als föderalistische Interessen; die obrigkeitliche Vorbereitung und Leitung des Wahlgeschäfts würde in Grenzbezirken verschiedener Bundesstaaten, die man zu einem Wahlkreise zusammenlegen wollte, mit unverhältnismäßig großen Schwierigkeiten verknüpft sein. Die Hauptsache aber ist, daß der Reichstag selbst, wie seine Mitglieder als solche nur zum Reiche und den anderen Reichsorganen in Beziehung stehen, in gar keiner dagegen zu den einzelnen Staaten. Der Reichstag ist keine Delegiertenversammlung, und die Mitglieder des Reichstags sind, wie die Verfassung sagt, „Vertreter des gesamten (deutschen) Volkes." Gerade in der unmittelbaren Beziehung zum Gesamtstaate, in

der sich das deutsche Volk durch seinen Reichstag befindet, ist vielleicht das stärkste der unitarischen Verfassungselemente gelegen.

Auch der erbliche *Kaiser* ist von der Verfassung als unitarisches Reichsorgan gedacht worden. Allerdings steht das Kaisertum in engster politischer wie rechtlicher Verbindung mit einem Einzelstaate. Kaiser ist immer und nur, wer die preußische Königskrone trägt. Also auch die Besetzung dieses Reichsamtes geschieht in Anknüpfung an eine gliedstaatliche Organisation. Aber doch jedenfalls nur an *eine*, nicht an mehrere oder gar alle. Und ferner, während im Bundesrate in Beratung und Abstimmung die Gliederstaaten als solche zu Worte kommen, ist das Kaisertum in seinen Funktionen von der preußischen Staatsgewalt rechtlich unabhängig. Man kann zwar sagen, daß das Recht *auf* das Kaisertum ein preußisches Recht sei; aber die kaiserlichen Rechte sind nicht preußische Rechte. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers ergehen, wie sich die Verfassung in wohlabgewogenem Wortlaute ausdrückt, im Namen des Reichs. Nicht das preußische Staatsministerium, sondern der Reichskanzler berät den Kaiser und kontrasigniert seine Erlasse, und während für die Instruktionen ihrer Bundesratsbevollmächtigten die Ministerien von Sachsen und Württemberg ihren Landtagen verantwortlich sind, gibt es für die kaiserliche Regierung nur eine Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstage.

Allerdings — der Kaiser ist trotz vollkommenster persönlicher Unverantwortlichkeit nach dem Sinne der Verfassung kein Reichsmonarch. Er ist es deshalb nicht, weil er bei der Reichsgesetzgebung kein entscheidendes Wort zu sprechen hat. Die Sanktion der Gesetze steht beim Bundesrate. Der Kaiser fertigt die Reichsgesetze aus und verkündigt sie; aber er ist, wenn sich Bundesrat und Reichstag über ein Gesetz geeinigt haben, zur Ausfertigung und Verkündigung verpflichtet. Dafür sind ihm aber im Bereiche der Exekutive Kompetenzen von solcher Stärke zugewiesen worden, daß hier seine Stellung in der Tat als rein monarchische erscheint: völkerrechtliche Vertretung, Kriegserklärung und Friedensschluß, Beglaubigung und Empfang von Gesandten, Ernennung des Reichskanzlers und der Reichsbeamten, Berufung und Schließung von Bundesrat und Reichstag, Oberbefehl über Heer und Marine. Gerade hier nun, im Umkreise der monarchischen Zuständigkeit des Kaisers, ist alles unitarisch, verschwinden

die Gegensätze von Reich und Gliedstaaten, Reichs- und Landesangehörigkeit der Untertanen, Reichsgebiet und Staatengebiet so gut wie völlig. Jeder „Deutsche" hat nach Artikel 3 der Verfassung Anspruch auf diplomatischen Schutz des Reichs, und die Diplomatie ist eben kaiserliche Diplomatie. Am stärksten offenbart sich der unitarische Charakter des Kaisertums in der Regelung der militärischen Befehlsgewalten. Obwohl die Organisation des Reichsheeres auf dem Kontingentssysteme beruht, mithin zunächst föderalistisch ist, so trifft doch der kaiserliche Befehl in Krieg und Frieden unmittelbar auf jeden Truppenteil, jeden Offizier, jeden Mann. Der Kaiser ist es, der über Präsenzstand, Gliederung, Einteilung aller Kontingente verfügt. Sein Inspektionsrecht gipfelt in der Befugnis, die Abstellung vorgefundener Mängel unmittelbar anzuordnen. Im ganzen Reichsgebiete bestimmt er die Garnisonen, die Anlage von Festungen. Wie er jeden Teil des Reichsheeres mobil machen kann, so vermag er auch jeden Teil des Reichsgebietes in Kriegszustand zu erklären und damit überall die Landeszivilverwaltung zur Disposition der Militärbefehlshaber zu stellen. Dieser monarchischen Stellung entspricht es denn auch, daß das Strafgesetzbuch den Kaiser gegen Angriffe auf Leben, Leib und Ehre im ganzen Reichsgebiete genau in demselben Umfange und mit denselben Strafdrohungen geschützt hat, wie es „den eigenen Landesherrn" des Angreifers in dieser Beziehung geschützt wissen will. Endlich lassen auch die äußerlichen Attribute und Symbole der Kaiserwürde, als Krone, Wappen, Standarte in nichts erkennen, daß ihr Träger etwas anderes ist als der Monarch eines Einheitsstaates. Unser Reichsoberhaupt führt den einköpfigen Reichsadler, kein Sternenbanner. Nur bei der Wahl des Titels hat man ausgesprochenermaßen föderalistische Empfindlichkeiten schonen wollen; man glaubte, den „Deutschen Kaiser" einem „Kaiser von Deutschland" oder einem „Kaiser der Deutschen" vorziehen zu müssen.

3.

Dieselbe Mischung unitarischer und föderalistischer Elemente, wie bei der Ausgestaltung der Reichsorgane, zeigt sich in der Art, wie die Verfassung die Verteilung der Kompetenzen zwischen Reich und Gliedstaaten vorgenommen hat.

Wenn man auch hier die Reichsverfassung zunächst nur in ihrer ursprünglichen Anlage betrachtet, so findet man, daß sie den einzelnen Staaten ein nicht geringes Gebiet ausschließlicher Gesetzgebung belassen hat. Die Organisation von Staat und Gemeinde, die Regelung von Land- und Forstwirtschaft, des Bergwesens, der Jagd und der Fischerei, die Einrichtung des Unterrichtswesens und die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche, — das ist alles zunächst ausschließlich die Sache der Landesgesetzgebung. Hier überall haben die Gliedstaaten auch allein die Verwaltung und gibt es keine Aufsicht des Reichs über diese Verwaltung. Aber auch auf vielen anderen Gebieten, ja auf den meisten, auf denen das Reich gemeines Recht schaffen kann, hat es sich in der Verfassung vorerst nur eine der Landesgesetzgebungsgewalt konkurrierende Zuständigkeit beigelegt. Das will sagen, das Reich kann hier Gesetze geben; aber solange es von diesem Rechte keinen Gebrauch macht, ist es den Gliedstaaten unbenommen, nach Gutdünken eigene Gesetze zu erlassen. Das Reich kann z. B. ein umfassendes Vereinsgesetz schaffen; indessen, solange das nicht geschehen ist, sind die Gliedstaaten in der Lage, in Bezug auf diese Materie zu tun und zu lassen, was sie wollen. Endlich: auch in dem Bereiche, auf den sich die Gesetzgebungskompetenzen des Reichs beziehen, ist den Einzelstaaten zum größten Teile das Recht der Vollziehung in Rechtsprechung und Verwaltung — wenn auch unter Aufsicht des Reiches — geblieben. So stellt das Reich z. B. die Normen des Zivil- und Strafrechts, des Zivil- und Strafprozeßrechts von sich aus fest; aber nach der Verfassung wird das Zivil- und Strafurteil vom Landesrichter im Namen des Landesherrn gesprochen. Oder das Reich bestimmt die Bedingungen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit; aber die Behörde des Einzelstaates ist es, welche Naturalisation und Aufnahme vornimmt. Da wir nun jede Einrichtung als föderalistisch ansehen müssen, kraft deren innerhalb des Bundesstaates die Ausübung echter Staatsgewalt, d. h. die Ausübung obrigkeitlicher Gewalt in Gesetzgebung und Vollziehung den Gliedstaaten in die Hände gegeben ist, so haben wir es hier mit föderalistischen Elementen der Reichsverfassung zu tun.

Auf der anderen Seite aber hat sich auch das Reich von vornherein ein Gebiet ausschließlicher Gesetzgebung gesichert. Nicht nur

da, wo es selbstverständlich ist, also in Sachen seiner eigenen Organisation und der Funktionen seiner Organe, seiner Behörden und Beamten, seiner Finanzen, seiner auswärtigen Beziehungen, — sondern auch im Bereiche des Heerwesens, der Kriegsmarine, des Post- und Telegraphenwesens, der Zölle und derjenigen Steuern, welche der Artikel 35 der Verfassung aufzählt. Und ferner hat das Reich schon nach der Verfassung ein Gebiet eigener und unmittelbarer Verwaltung. Es gibt nur eine Reichsmarineverwaltung, nur Reichskonsulate, es gibt grundsätzlich nur eine Reichspost- und Telegraphenverwaltung. Hier erobert sich wieder der Unitarismus seinen Platz; die Gliedstaaten als solche sind ausgeschaltet. Für die Abgrenzung z. B. der Oberpostdirektionsbezirke oder der Bezirke der kaiserlichen Disziplinarkammern spielen die Landesgrenzen keine Rolle. Man kann aber auch behaupten, daß überhaupt alle Reichsgesetzgebung, an und für sich betrachtet, unitarisch in unserm Sinne ist, wo und wie immer sie auftritt, gleichviel, ob als ausschließliche oder als konkurrierende. Denn während der Bundesbeschluß eines Staatenbundes immer nur die Staaten verpflichtet und für deren Untertanen nur dadurch Geltung gewinnen kann, daß ihn die Bundesglieder durch Publikation von Landeswegen zu Landesrecht machen, so berechtigt und verpflichtet das Reichsgesetz den Deutschen im In- und Auslande ohne Zutun irgend einer Landesregierung, und erhält jedes Reichsgesetz seine verpflichtende Kraft durch Verkündigung im Reichsgesetzblatte von Reichswegen.

Die Darstellung muß sich auf die Hauptsachen beschränken; in Einzelheiten ließe sich noch vielerlei hinzufügen. An jeder Stelle begegnet uns die Verbindung der beiden Tendenzen, und hier und da verschlingen und kreuzen sie sich in verwickelter Form. So ist die Reichsgesetzgebung einerseits föderalistisch, insofern die Sanktion der Gesetze bei dem föderativ angelegten Bundesrate liegt, und doch ist sie als solche nach Existenz und Wirkung unitarisch. Die Reichsaufsicht ist an sich eine unitarische Einrichtung, aber ihre Ausübung liegt zu großem Teile wieder in der Hand des föderalistischen Bundesrats. Die Gestaltung des Finanz- wie des Militärwesens zeigt halb unitarische, halb föderative Züge. Dort die Verbindung von eigenen Staatseinnahmen aus unmittelbaren Reichsverkehrsanstalten und aus

Zöllen und Steuern mit dem ganz sozietätsmäßigen Institute der Matrikularbeiträge, — hier der Aufbau des Heers auf einem Kontingentssystem, durchbrochen wiederum von Einheitlichkeit der Gesetzgebung, des Militäretats, der kaiserlichen Befehlsgewalt. Namentlich in organisatorischer Hinsicht zieht sich die Konkurrenz der beiden Prinzipien durch alle Gebiete des Verfassungslebens hindurch. Während z. B. der Bundesrat im allgemeinen die Mitglieder seiner Ausschüsse selber wählt, werden die Mitglieder der Ausschüsse für Landheer und Festungen, sowie die für das Seewesen zum größten Teile vom Kaiser bestimmt. Oder: der Kaiser ernennt die Beamten des Reichs, genau so wie der Monarch eines Einheitsstaates die seinigen. Aber zuweilen erhält dieses Recht einen föderalistischen Beisatz durch Mitwirkungsrechte des Bundesrats; die Reichskonsuln und die Reichsbeamten, welche zur Überwachung der Landeszoll- und Steuerbehörden bestimmt sind, werden vom Kaiser nach Vernehmung von Bundesratsausschüssen angestellt. Die spätere Gesetzgebung — um das vorwegzunehmen — hat diese Konkurrenz des unitarischen und des föderalistischen Regierungsorgans bei der Beamtenernennung in ausgedehntem Maße angewendet. Sie hat die kaiserliche Anstellungsfreiheit in vielen Fällen durch Vorschlagsrechte — zum Beispiel für die Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts, der Reichsanwälte, der Mitglieder des Bundesamts für das Heimatwesen, des Reichsbankdirektoriums, — oder gar durch Wahlrechte des Bundesrats — unter anderem für die Mitglieder der Disziplinarkammern, des Disziplinarhofes, des Börsenausschusses — in beträchtlichem Umfange eingeschränkt. Auch ist es bezeichnend, daß für die Stellenbesetzung in der Armee kaiserliche und *landesherrliche* Ernennungsrechte nebeneinander herlaufen. Der Kaiser ernennt nach der Verfassung die Höchstkommandierenden der Kontingente, die Offiziere, welche Truppen von mehr als einem Kontingent befehligen, und die Festungskommandanten, während die Ernennung der anderen Offiziere und der Militärbeamten den Landesherren zusteht und für die Ernennung der Generale innerhalb des Kontingents eine Vereinbarung zwischen Kaiser und Landesherrn erforderlich ist. Selbst im Bereiche eines Verwaltungszweigs, der an und für sich ausschließlich in der Hand des Reiches liegt, nämlich der Post- und Telegraphenverwaltung, ist doch die Ernennung der Unterbeamten den Landesregie-

rungen in die Hand gegeben. Die Reichsverfassung ist unseren Goldmünzen vergleichbar; sie trägt auf dem Avers den Reichsadler, auf dem Revers die Bilder der Landesfürsten.

Sogar in einer an sich unscheinbaren und doch charakteristischen Beziehung, nämlich in der Wahl der Bezeichnungen für Reichseinrichtungen und Reichsglieder kann man hier unitarische, dort föderalistische Auffassungen oder Absichten erkennen. Wenn die Reichsverfassung bald von einer Gesetzgebung des Reichs, bald von „gemeinschaftlicher" Gesetzgebung, hier von Einnahmen des Reichs, dort von gemeinschaftlichen Einnahmen spricht; wenn sie an einzelnen Stellen den autoritativen Ton des Befehls an die Gliedstaaten annimmt, an anderen — wie im Abschnitte über das Eisenbahnwesen — plötzlich in den Ton eines Vertragsinstruments verfällt; wenn Verfassung und Gesetze einerseits von Bundesgliedern und Bundesregierungen, anderseits auch von „Einzelstaaten" reden, so mag das zum Teil auf Unsicherheit des Ausdrucks oder mangelhafter Redaktion des Gesetzes beruhen. Aber nicht zufällig ist es, daß die eine Behörde eine „kaiserliche", die andere ein „Reichsamt" genannt wird, und während man bei der Redaktion der Reichsverfassung im Jahre 1871 aus dem Bundeskanzler den Reichskanzler, aus dem Bundesheere das „Deutsche Heer" machte, so ließ man nicht nur den „Bundesrat", sondern auch zur Schonung föderalistischer Gefühle auf ernstliche Ermahnung Bismarcks den Ausdruck „Bundesgebiet" unangetastet im Verfassungstexte stehen.

§ 3.

Föderative Grundlagen des Reichs?

1.

Wenn eine bundesstaatliche Verfassung kraft innerer Notwendigkeit unitarische und föderative Elemente in sich verarbeiten muß, so ist damit nicht ausgeschlossen, daß sie von Anfang an auf das eine von beiden den größeren, vielleicht den entscheidenden Nachdruck legt. Ein Bundesstaat, der seinen Gliedern fast keine eigenen Kompetenzen übrig läßt und sie an der Bildung des Gesamtwillens etwa nur in dem Umfange beteiligt, wie es einst die Verfassung des Frankfurter Parlaments in Aussicht nahm, wird immer noch ein Bundesstaat bleiben. Aber auch ein Bundesstaat, der keine eigene Vollziehung, nur geringe Gesetzgebungsgewalt, ja vielleicht keine „Kompetenz-Kompetenz" und ausschließlich föderative Organe besäße, hörte darum noch nicht auf, ein Bundesstaat zu sein. Man kann sich also Bundesstaaten von überwiegend unitarischem und solche von überwiegend föderalistischem Charakter vorstellen. In einem Bundesstaate, der sich wie der mexikanische oder brasilianische aus einem Einheitsstaate heraus entwickelt hat, werden die unitarischen Züge vermutlich deutlicher ausgeprägt sein als in dem, der auf umgekehrtem Wege, durch den Zusammenschluß früher souveräner Einzelstaaten entstanden ist. Aber notwendig ist das natürlich nicht, und so muß die Sachlage für jeden Bundesstaat besonders festgestellt werden. Wie steht es bei uns? Hat die Reichsverfassung eines der beiden Elemente von Haus aus bevorzugt?

Das Recht zur Stellung einer solchen Frage wird nun freilich schon von vornherein von solchen Juristen und Politikern angezweifelt werden, welche dem Reiche und seiner Verfassung einen „föderativen Charakter" schlechthin zugesprochen wissen wollen. Denn wenn der

Gesamtheit unserer bundesrechtlichen Verhältnisse in dieser Stärke der Betonung der Stempel des Föderalistischen aufgedrückt wird, so kann anscheinend eine Abwägung zwischen dem rechtlichen Gewichte der unitarischen und der föderalistischen Verfassungselemente gar nicht erst vorgenommen werden; die Überlegenheit der föderativen steht dann von Anbeginn an gleich einem Axiome fest.

Allerdings ist das Fremdwort „föderativ" in seiner vielschillernden Bedeutung höchst geeignet, den Sinn seiner jeweiligen Anwendung zu verbergen.

Da der Ausdruck „föderalistisch", wie schon oben bemerkt, noch heute gelegentlich mit „bundesstaatlich" gleichgesetzt wird, so spricht mancher von einer „föderativen Natur" des Reichs, der es als einen Bundesstaat von ebenderselben Art betrachtet, wie sie im Vorhergehenden vorausgesetzt worden ist. Wer von diesem Standpunkte aus für eine Bewahrung der „föderativen" Gestalt unseres politischen Lebens eintritt, der ist zunächst ebensowenig Föderalist wie Unitarier. Denn er verlangt nichts Anderes als die Aufrechterhaltung der gegenwärtig vorhandenen, von der Verfassung sanktionierten Verteilung der beiden Elemente, einer Verteilung, die ja nach irgend einem Maßstabe von jeder bundesstaatlichen Verfassung vorgenommen werden muß. Von dieser Seite her wird uns mithin das Recht nicht bestritten werden, die Frage nach dem Machtverhältnisse zwischen jenen Elementen aufzuwerfen.

Allein der Regel nach zielt die Meinung derer, die für die Verfassung eine „föderative Natur" in Anspruch nehmen, nach anderen Richtungen.

Entweder will man damit die Behauptung aufstellen, das Reich sei gerade kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund. In dieser Bedeutung ist der Ausdruck: „föderativer Charakter der Reichsverfassung" allmählich zu einem Schiboleth des extremen Föderalismus geworden, der sich des Wortes in Presse und Parlament mit besonderer Schärfe zu bedienen pflegt.

Oder man gebraucht die Wendung in dem anderen Sinne, daß man der Reichsverfassung nur föderative, auf deutsch: vertragsmäßige „Grundlagen" zuschreibt, — wobei die einen die bundesstaatliche Natur des Reichs, ungeachtet seiner vertragsmäßigen Entstehung, als gegeben einräumen, andere die Frage, ob Bundesstaat oder Staatenbund, angesichts der vertragsmäßigen Grundlagen für gleichgültig er-

klären. Dies letzte war bekanntlich in der Hauptsache der Standpunkt Bismarcks. Ich darf diese Auffassung vielleicht der Kürze halber im Gegensatze zur extrem-föderalistischen als die semiföderalistische bezeichnen.

Auch von diesen beiden, in einem engeren Sinne „föderativen" Anschauungen kann ich die erste, die extrem-föderalistische, in diesem Zusammenhange kurz übergehen. Nicht nur aus dem Grunde, weil ich glaube, daß sie schon sehr oft und sehr schlagend widerlegt worden ist und deshalb etwas Neues zur Sache kaum mehr gesagt werden kann. Sondern hauptsächlich deshalb, weil von ihr für die Fragestellung, um die es sich vorläufig nur handelt, kein lebhafterer oder doch kein schwererer Einwand zu befürchten ist als von der semiföderalistischen Auffassung. Es scheint ja allerdings, als ob sich zwischen der Staatenbunds- und der Bundesstaatstheorie, welch letztere die Voraussetzung unserer ganzen Betrachtung bildet, schlechterdings keine Brücke der Verständigung schlagen ließe. Aber so unübersteiglich die Kluft zwischen jenem und unserem Standpunkte in formal-juristischer Beziehung ist, so kommt doch der Gegensatz für die, wenn ich so sagen darf, dynamische Betrachtung, die uns bevorsteht, nicht in demselben Grade in Betracht. Es gibt nämlich überzeugte Föderalisten genug, die sich zwar nicht davon abbringen lassen, das Reich einen Staatenbund zu nennen, die aber ruhig zugeben, daß sich in diesem Bunde auch Ansätze zu einer unitarischen Entwicklung finden. Das klingt selbst bei dem orthodoxesten Föderalisten der deutschen Staatslehre, bei Max von Seydel, gelegentlich durch. Ja — Otto Mayer, der doch ausdrücklich erklärt, daß Seydel bei seiner Konstruktion des Reichs „im wesentlichen Recht gehabt hat", bekennt sich jetzt zu der Ansicht, der Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat sei nur ein quantitativer. „Ist die Bundesgewalt schwach entwickelt, so nennt man es einen Staatenbund, ist sie stark entwickelt, so daß die Bundesgewalt einen gewissen Umfang und eine gewisse Festigkeit erreicht, so nennt man es Bundesstaat." Die juristische Dogmatik wird sich mit diesem Entgegenkommen sicherlich nicht zufrieden geben dürfen. Aber für uns kommt es im Augenblicke nur auf das von einem überzeugten Föderalisten abgegebene Zugeständnis an, daß selbst ein bloßes Bundesverhältnis die Bundesgewalt „stark entwickeln" könne. Man darf das wohl ohne Fälschung des Sinns

wiederum so ausdrücken, daß ein Staatenbund, politisch angesehen, mit kräftigen einheitsstaatlichen Elementen durchsetzt sein kann. Trifft diese Deutung zu, dann handelt es sich schließlich doch nur wieder um die Frage, ob das Reich, in welchem wir einen Staat mit föderativen, die andern einen Bund mit staatlichem Einschlage sehen, mehr das eine oder das andere, mehr das Föderative oder mehr das Unitarische entwickelt hat, — und eben dies soll nachher untersucht werden. Eines bleibt freilich bei dieser Theorie immer übrig, was auch für unsere eng begrenzte Aufgabe von Bedeutung ist. Wer vom Staatenbunde ausgeht, der wird instinktiv geneigt sein, dem Föderativen vor dem Unitarischen an jeder Stelle der Verfassung den Vorrang einzuräumen. Aber dies gilt in gleichem Maße von der semiföderalistischen Anschauung. Und wenn sich beweisen ließe, daß diese unserm Bundesstaate weder juristisch, noch politisch völlig gerecht zu werden vermag, so würde damit überhaupt, also auch gegenüber der Staatenbundstheorie dargetan sein, daß die Berufung auf „vertragsmäßige Verfassungsgrundlagen" nicht geeignet ist, ein Präjudiz für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage zu schaffen.

2.

Die Theorie von den „vertragsmäßigen Grundlagen" der Reichsverfassung ist als juristische Lehre nicht haltbar. Es ist allerdings sicher, daß der Norddeutsche Bund von einer Reihe bis dahin rechtlich unabhängiger Staaten zufolge einer zwischen ihnen geschlossenen Vereinbarung errichtet worden ist. Und es ist nicht minder unbestreitbar, daß sich im Jahre 1870 der Norddeutsche Bund durch Verträge mit den süddeutschen Staaten verpflichtet hat, diese in seinen Verband aufzunehmen, — wie sich die süddeutschen Staaten in denselben Verträgen verpflichteten, in den Norddeutschen Bund nach vorhergegangener Änderung seiner Verfassung einzutreten. Aber sowohl das Augustbündnis von 1866, als auch die Novemberverträge von 1870 sind erloschen. Indem die verbündeten Staaten diejenigen Handlungen vornahmen, zu denen sie kraft der Verträge verpflichtet waren — Beihilfe zur Feststellung der Verfassung, Einholen landständischer Genehmigung zum Eintritte in den Bund, mit einem Worte alles, was nötig war, um das Lebendigwerden der neuen Bundesgewalt, und was nötig war, um ihre Ausdehnung auf Süddeutsch-

land zu ermöglichen, — haben sie die zwischen ihnen bestehenden Verträge erfüllt. Die Verträge sind folglich für das Recht nicht mehr vorhanden. An Stelle des vertragsmäßigen Verhältnisses ist das gesetzliche, ist die Verfassung getreten. Nach ihr, nicht nach den Verträgen sind die Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten und die Beziehungen zwischen dem Reiche und seinen Gliedern zu bestimmen. Es gibt also in der Tat „vertragsmäßige Grundlagen" der Reichsverfassung im rechtlichen Sinne nicht.

Wenn sich die Staatsrechtslehre bei diesem Ergebnisse zu beruhigen pflegt, so ist sie damit für das ihr eigentümliche Gebiet im vollen Rechte. Gleichwohl kann dem unbefangenen Blicke nicht verborgen bleiben, daß jene Verträge noch in der Gegenwart eine recht bedeutsame Rolle spielen. Man darf meiner Meinung nach bei einer politischen Betrachtung die Tatsache nicht einfach ignorieren, daß sich auch heute nach drei und mehr Jahrzehnten die Regierungen zu ihrem „Bundesvertrage" offen und nachdrücklich bekennen, — daß sie nicht darauf verzichtet haben, ihn in den wichtigsten Fragen des nationalen Lebens zur Rechtfertigung ihres Verhaltens anzurufen, — daß sie den Geist der Verträge beschwören, wenn sie in entscheidenden Augenblicken der bundesstaatlichen Entwicklung vor Schritten warnen, die nach ihrer Auffassung mit dem Grundgedanken des „Bundes" nicht in Einklang zu setzen sind. Und das gilt für alle Regierungen ohne Ausnahme, für die preußische und die Reichsregierung fast noch mehr als für die anderen. Es ist bekannt, wie häufig und wie energisch, ja wie feierlich vor allem Bismarck auf die „Fortdauer des Bundesverhältnisses als Grundlage" Bezug genommen hat. „Das Deutsche Reich hat die feste Basis in der Bundestreue der Fürsten, in welcher seine Zukunft verbürgt ist." In diesen und in ähnlichen Wendungen seiner Reden kommt der Gedanke immer wieder zum Ausdruck. Seydel und seine Anhänger haben sich oft beklagt, daß die herrschende Schule an solchen Kundgebungen achtlos vorübergehe. Sehr mit Unrecht, soweit es sich um die Rechtsfrage handelt; denn der Rechtscharakter einer Verfassung kann nicht allein darnach beurteilt werden, wie sich die Verfassung in den Augen der Staatsmänner, und seien es die bedeutendsten, darstellt. Indessen ganz unbegründet ist der Tadel nicht. Denn es kann in der Tat kein Zweifel sein: die Bundesverträge sind noch immer eine Macht,

mit der gerechnet werden muß. Aber in welchem Sinne? Wie löst sich der Widerspruch, daß ein Vertrag, der vor dem Rechte ein Nichts ist, in dem Bewußtsein der maßgebendsten Faktoren unseres staatlichen Lebens diese beherrschende Stellung einnimmt?

Die Erklärung ergibt sich, wie ich meine, aus einer psychologischen Tatsache, die eine über den hier behandelten Einzelfall weit hinausgehende Bedeutung besitzt. Sie gehört zu den Erscheinungen, denen ein eigener Wert zukommt, wenn es sich um die Lösung des großen Problems von dem *Grunde der Geltung des Rechts* als solchen handelt.

Die Frage, warum das Recht „gilt", d. h. warum es für die, an die es sich wendet, verbindlich ist, läßt sich für den einzelnen Rechtssatz regelmäßig durch Hinweis auf ältere und höhere Rechtssätze beantworten, nach denen sich die Form seiner Entstehung und die verpflichtende Kraft seines Inhalts bemessen läßt. Aber diese juristische Erklärung muß naturgemäß sowohl für die Geltung der Rechtsordnung im ganzen, als auch insbesondere für eine aus einer früheren nicht ableitbare neue Rechtsordnung versagen. Die Verbindlichkeit des Rechts überhaupt und die Verbindlichkeit „originär" entstandenen Rechts läßt sich offenbar nicht wieder *rechtlich* beweisen. Warum eine Verfassung Geltung hat, wenn sie durch die ordnungsgemäß erfolgende Gesetzgebung eines bisher nach anderer Verfassung lebenden Staates gesetzt ist, darüber braucht sich niemand Gedanken zu machen, weil eben die neue Verfassung auf der Rechtsgrundlage der alten erwachsen ist. Aber woher der Staat überhaupt das Recht besitzt, Gesetze zu erlassen, und woraus die erste Verfassung eines neuen Staates ihre Kraft entnimmt, das kann aus dem staatlichen Rechte selber nicht erklärt werden. Gleichwohl wird diese Frage immer aufgeworfen werden, und zwar nicht nur aus einem unabweisbaren Bedürfnisse des über Staat und Recht nachdenkenden Theoretikers heraus, sondern unter Umständen um sehr realer politischer Interessen willen.

Die Antwort auf die Frage glaube ich in dem Satze zu finden: das Recht ist für uns verbindlich, weil wir uns innerlich dem Willen, aus dem es fließt, unterworfen fühlen. *Das Abhängigkeitsgefühl der Rechtsuntertanen gegenüber der Rechtsquelle ist der Geltungsgrund des Rechts.* Ich sage: weil *wir* uns gebunden fühlen. Das soll nicht heißen, daß jeder einzelne dieses

Gefühl beſitzen muß. Es genügt, — wie das bei dieſen Dingen nicht anders ſein kann, — wenn die normal veranlagte Allgemeinheit des Kreiſes, für den das Recht beſtimmt iſt, von jenem Gefühle beſeelt iſt. Ob ſich der oder jener Querkopf oder Phantaſt davon ausſchließt, iſt gleichgültig. Und es kommt ferner nicht auf das innere Verhältnis des Rechtsuntertanen zu dem einzelnen Rechtsſatze an, nicht darauf zum Beiſpiel, ob dieſer Rechtsſatz als moraliſch zuläſſig befunden wird oder nicht. Es handelt ſich um das Abhängigkeitsgefühl dem Willen gegenüber, auf dem die Rechtsordnung im ganzen beruht, welches Gefühl ſo ſtark ſein muß, daß es ſich ſelbſt vor einzelnen als ungerecht empfundenen Satzungen der Rechtsquelle zu beugen vermag. Aber ohne dieſes Gefühl der Gebundenheit gibt es keine Geltung des Rechts. Stirbt es dahin, ſo iſt es um die Geltung des Rechts geſchehen. Umgekehrt: will eine neue Ordnung die Geltung einer Rechtsordnung gewinnen, ſo kann das nicht eher geſchehen, als bis ſich jenes Gefühl der Abhängigkeit eingeſtellt hat. Es iſt ſehr wohl möglich, daß es ſich ſelbſt gegenüber einem Willen, der ſich gegen älteres Recht zur Rechtsquelle aufgeworfen hat, allmählich einfindet; die Legitimation einer von Haus aus illegitimen Staatsgewalt, der Gewalt eines Uſurpators oder Empörers läßt ſich allein auf dieſem Wege erklären.

Nun kann freilich das Gefühl der Abhängigkeit ſelbſt wieder auf ſehr verſchiedenen Gründen beruhen, und dieſe können nicht nur nach Ort und Zeit, ſondern auch bei den Angehörigen desſelben Rechtskreiſes ſehr verſchieden ſein. Furcht vor der Macht, uralte Überlieferung, die Verſtandeserwägung, daß es irgendwelche Ordnuug des Zuſammenlebens geben müſſe, moraliſche und namentlich religiöſe Motive können jedes für ſich oder zuſammen im Spiele ſein. Unter allen beſtimmenden Gründen iſt aber einer an pſychologiſcher Kraft den meiſten andern überlegen. Wir Menſchen folgen am freudigſten einer Satzung, bei deren Entſtehung wir mitgewirkt haben. Denn es tritt uns ſolchen Falls in dem Willen, der uns beherrſcht, nicht ein durchaus fremder Wille, ſondern gleichzeitig unſer eigener entgegen. Wir glauben dann, daß wir nicht bloß Anderen, ſondern im letzten Grunde auch uns ſelbſt gehorchen. Es war eine ſtarke Übertreibung, wenn die naturrechtlichen Theorien vom Geſellſchafts- und vom Staatsvertrage alles Recht und jede Staatsordnung ledig-

lich auf Verträge der Rechtsgenossen zurückführen wollten, und eine Verirrung, wenn sie darin gleichzeitig die rechtliche Rechtfertigung von Staat und Recht zu sehen vermeinten. Aber die gewaltige Herrschaft, welche diese Lehren Jahrhunderte hindurch auf die Geister geübt haben, erklärt sich gerade aus der energischen Einseitigkeit, mit der sie sich des Gedankens bemächtigten. Der schrankenlose Individualismus der Zeit fand sich befriedigt und beruhigt durch ein Dogma, das ihm das Gesetz als eine Lebensordnung zeigte, die sich der Einzelne selbst gegeben habe. Irre ich mich nicht, so erklärt sich aus ähnlichen Gründen die Stärke, mit der auf ein späteres und anders gestimmtes Geschlecht die Ideen der historischen Rechtsschule zu wirken vermochten. Auch sie gaben eine Antwort auf die Frage, worauf die verpflichtende Kraft des Gesetzes zurückzuführen sei. Bei ihnen war freilich von dem Willen des Individuums nicht mehr die Rede. Aber indem die romantische Mystik der Lehre alles Recht aus dem Volksgeiste oder der Volksüberzeugung hervorgehen ließ, zeigte sie dem Volksgenossen in der Rechtsordnung einen Spiegel, aus dem ihm sein eigenes Antlitz entgegensah.

Nun ist es von höchster Bedeutung, daß ein weiser Gesetzgeber diese psychologische Tatsache in völliger Planmäßigkeit benutzen kann. Das Gefühl der Abhängigkeit gegenüber dem Rechtswillen wird verstärkt, wenn der Rechtsuntertan bei der Entstehung dieses Willens mitgewirkt hat? Nun wohl, so möge er mitwirken! Das ist der tiefe Sinn, der in den Einrichtungen des konstitutionellen Staates enthalten ist, und dem die mechanische Lehre von der Gewaltentrennung so wenig gerecht wird. Der Staat gewährt den Bürgern eine selbständige Anteilnahme an der Gesetzgebung, damit das Gefühl der Gebundenheit an das Recht sich desto lebendiger bei ihnen entwickele. Fortan ist das Gesetz für sie nicht nur das Diktat eines über ihnen thronenden Willens, sondern es steckt ihr eigener Wille mit darin. Eben darum bediente sich so oft der absolute Staat, der sich in den konstitutionellen verwandeln wollte, bei der Überleitung aus dem alten in den neuen Rechtszustand schon im voraus der Form konstitutioneller Gesetzgebung. Der Herrscher stellt die künftige Verfassung im Verein mit einer Volksvertretung fest. Die Verfassung wird nicht „oktroyiert", sondern „paktiert." So kommt das neue Recht zu den Untertanen nicht bloß als das Geschenk einer fürst-

lichen Willkür oder Laune, sondern es hat für sie von Anfang an den Wert eines erarbeiteten Besitztums.

Erwägungen derselben Art werden die Form bestimmen, in der eine starke, aber behutsam vorgehende Regierung bei der Gründung eines Bundesstaats ihre Genossen behandelt. Das siegreiche, durch mächtige Eroberungen vergrößerte Preußen, das im Jahre 1866 den Norddeutschen Bund ins Leben rief, wäre in der Lage gewesen, den einundzwanzig anderen Staaten die gemeinsame Verfassung zu diktieren. Daß es das unterließ, war weise gehandelt. Als im Spätherbste des Jahres 1870 die Verhandlungen mit den süddeutschen Staaten über den Anschluß an den Bund auf einem toten Punkte angelangt zu sein schienen, da mochte sich wohl ein energischer Geist die zornige Frage vorlegen, ob man nicht mit Gewalt durchsetzen solle, was nicht freiwillig geboten wurde. Aber Bismarck wies solche Gedanken weit von sich. Er unterhandelte weiter und ließ sich zu weiteren Zugeständnissen herbei. Und obwohl uns auf diese Weise die Freude an der Einheit durch manche häßliche Lücke in ihrem Bau getrübt worden ist, so müssen wir doch heute urteilen: er handelte wiederum weise. Denn indem er in beiden Fällen den Inhalt der Verfassung auf die Vereinbarung mit anderen Staaten gründete, bewirkte er, worauf so viel ankommt, daß den Gliedern des heutigen Reichs die Verfassung nicht als der Machtspruch eines die Gunst der Lage ausnutzenden Siegers, sondern als eine selbstgesetzte Norm erscheint. An diese fühlen sie sich gebunden, weil sie sich ihr aus freien Stücken unterworfen haben. Und eben dies ist das, was unter „vertragsmäßigen" oder „föderativen" Grundlagen des Reiches allein verstanden werden kann. Es handelt sich dabei heute nicht mehr und kann sich nicht handeln um das Versprechen, den Bundesstaat zu gründen; denn der ist längst gegründet. Es handelt sich auch nicht etwa um die gegenseitige Zusage, die Verfassung des zu gründenden Bundesstaates für alle Zeit unverändert zu bewahren; denn die Verfassung wurde von den Gründern sofort mit der Möglichkeit verfassungsmäßiger Weiterentwicklung ausgestattet. Die „föderative Grundlage" ist vielmehr nichts anderes als die geschichtliche Tatsache, daß die Verfassung mit dem Willen aller Einzelstaaten ins Leben gerufen worden ist. Auf diese Tatsache aber führen die Gliedstaaten ihre Treue gegen das Reich zurück. Und darauf

beruht die Bedeutung der Verträge noch für die Gegenwart, — genau wie die Tatsache, daß eine Verfassung zwischen Fürst und Volk vereinbart worden ist, für lange Zeit eine politische Tragweite besitzt, ohne daß doch der Rechtsgrund der Verfassung in dem Verfassungspaktum zu finden wäre.

Aus alledem ergibt sich aber auch, warum die „föderative Grundlage" gerade von Seite Preußens und der Reichsregierung des öfteren mit solcher Betonung ins Feld geführt wird. Wenn es richtig ist, daß das Gefühl der Abhängigkeit gegenüber dem Rechtswillen verstärkt wird durch Teilnahme an seiner Herstellung, so muß sich das Gefühl in demselben Grade abschwächen, in dem das Bewußtsein dieser Mitwirkung verblaßt. Nicht als ob das ohne weiteres die Geltung des Rechtes selbst vernichtete. Denn da die Mitwirkung bei der Bildung des Rechtswillens nur eines von den Motiven ist, welche das Abhängigkeitsgefühl hervorrufen, so kann dieses sehr wohl bestehen bleiben, wofern es nur durch andere Motive — Tradition, moralische oder religiöse Vorstellungen, Furcht vor den Konsequenzen einer Abänderung — ausreichend gestützt wird. Wenn sich aber die Erinnerung an den „Vertrag" verliert, ehe sich andere Motive eingefunden haben, so ist in der Tat die weitere Geltung des Rechts sofort in Frage gestellt. Nun wird der Gedanke an eine Vereinbarung für mich nur solange Sinn und Wert besitzen, als ich mit Sicherheit darauf rechnen kann, daß der andere an ihr festzuhalten gewillt ist. Wie die Dinge im Reiche liegen, ist dieser „Andere" immer in erster Linie der preußische Staat. Die föderative Grundlage des Reiches ist in der Hauptsache der als fortgeltend vorgestellte Vertrag, durch den Preußen seinen Verbündeten ein gewisses Maß von Selbständigkeit im Bundesstaate zugesichert, und in dem er ihnen versprochen hat, daß sie auch in Zukunft eine Vergewaltigung nicht zu fürchten brauchen. Diesen Sinn hatte es, wenn Bismarck in feierlicher Stunde den Ausspruch tat: „Die Basis (des Bundesverhältnisses) soll das Vertrauen zu der Vertragstreue Preußens sein, und dieses Vertrauen darf nicht erschüttert werden, so lange man uns die Vertragstreue hält."

Diese Erörterungen zeigen nun aber auch, wie mich dünkt, die vollkommene Einseitigkeit einer Betrachtungsweise, welche die Ver-

fassung in politischer Beziehung ausschließlich auf föderative Grundlagen stellen will. Als ob es lediglich die Regierungen gewesen wären, die dem Reiche seine Form gegeben haben! Nein, es war gerade ein Hauptbestreben der großen Gründer unseres Reichs, ihrer Schöpfung einen zweiten, nicht minder sicheren Unterbau durch eine Beteiligung des Volkes an der Bundesgründung zu verschaffen. Die „ausgleichende und treibende Kraft des nationalen Geistes", die, wie es in der preußischen Erklärung vom 9. April 1866 hieß, den früheren Versuchen der Bundesreform gefehlt hatte, die sollte dem neuen Werke zugute kommen. Daher die Mitwirkung einer gewählten Volksvertretung bei der Feststellung der Verfassung. Die Verfassung ist nicht nur zwischen den Regierungen, sondern sie ist auch zwischen Regierungen und Reichstag vereinbart worden; sie ist in doppeltem Sinne eine „paktierte" Verfassung. Und diese Heranziehung eines Parlaments, das auf der Basis eines damals in Deutschland unerhört demokratischen Wahlsystems gewählt worden war, geschah aus demselben Grunde, aus dem überhaupt der Weg der Vereinbarung für neue konstitutionelle Verfassungen gewählt wird. Auch dem Volke gegenüber sollte das neue öffentliche Recht Deutschlands nicht als eine aufgenötigte Wohltat erscheinen. Ein Stück Volkswille sollte darin enthalten sein, damit auch beim Volke von Anfang an jenes Gefühl der Abhängigkeit gegenüber dem Rechtswillen entstehe, auf dem allein die Verbindlichkeit jeder Rechtsordnung beruht. So steht die Verfassung nicht nur auf „föderativer", sondern, wenn ich so sagen darf, auch auf „konstitutioneller" Grundlage. Das gilt für die Reichsverfassung nicht minder wie für die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Denn ganz abgesehen davon, daß die Verträge des Jahres 1870 sowohl vom norddeutschen Reichstage wie von den Kammern der süddeutschen Staaten genehmigt worden sind, so bildet die Reichsverfassung in ihrer jetzigen Gestalt bekanntlich den Inhalt eines formellen Reichsgesetzes, das zum Zwecke der äußeren Verschmelzung der Novemberverträge unter dem 16. April 1871 erlassen worden ist. Schon darin zeigt sich, daß die staatlichen „Grundlagen" den föderativen in jedem Betracht die Wage halten.

Vor einigen Jahren veröffentlichte der frühere badische Bundesratsbevollmächtigte und jetzige Heidelberger Professor von Jagemann eine Reihe von Vorträgen über die Reichsverfassung, in deren einem

er die These verteidigte, das Reich könne, wie es durch Vertrag der Regierungen gegründet worden sei, auch durch Vertrag derselben Regierungen wieder aufgelöst werden. Gegen diese Behauptung erhoben nicht nur die Heidelberger Amtsgenossen entrüsteten Widerspruch, sondern von allen Seiten her erscholl ein fast stürmischer Protest. Warum diese Leidenschaftlichkeit gegenüber einer hoffentlich rein akademischen Erörterung? Laband, der die „wertlose Gedankenspielerei" mit überlegener Ruhe und feinem Sarkasmus abfertigte, bezeichnete die Sache als einen „Lärm um Nichts." In der Tat war es theoretisch und praktisch ein „Nichts", um das man sich stritt. Und doch meine ich, daß die Erregung weiter Kreise bei solchen und ähnlichen Anlässen einen sehr tiefen und sehr beachtenswerten Grund hat. Es ist der Ausdruck einer heißen Empörung über die Mißachtung der konstitutionellen Grundlagen des Reiches. Das Volk will nicht glauben, daß zwar die Regierungen vor Vergewaltigung geschützt sein, aber für sich selber das Recht in Anspruch nehmen wollen, den Pakt mit dem Volke zu brechen. Es ist nicht nur von Rechts wegen unmöglich, daß die Verfassung ohne Mitwirkung der Volksvertretung geändert oder beseitigt wird, sondern es ist auch ein politischer Mißgedanke, das Reich von Regierungswegen aus den Angeln zu heben. Unser nationaler Staat ruht auf dem Willen der Einzelstaaten und dem Willen des Volks; die föderativen Grundlagen sind nicht die einzigen Stützmauern, die ihn halten.

Diese Erkenntnis bildet nun eine vielleicht nicht wertlose Ergänzung zu den Ausführungen des vorigen Abschnitts. Dort wurde gezeigt, daß in der Verfassung unitarische und föderative Elemente neben einander liegen. Wir wissen jetzt, daß auch für die „Geltung" der Verfassung föderative und staatliche Gesichtspunkte ihre Rolle spielen. Gleichzeitig haben wir uns aber auch damit den Weg zur weiteren Untersuchung geebnet. Die Vorstellung, daß die föderativen Grundlagen der Verfassung deren föderativen Elementen von vornherein das Übergewicht geben müssen, kann uns nicht mehr stören. Denn sie bilden, soweit sie überhaupt vorhanden sind, in alle Wege nicht die einzige oder auch nur die wichtigere Basis des Reichs. Und damit stehen wir wieder vor der Frage: hat die Verfassung dieses Reichs das unitarische oder das föderative Element bevorzugt?

§ 4.

Das Übergewicht des Einheitsgedankens.

Die Verfassung hat föderative und unitarische Elemente in sich verarbeitet. Hat sie eines von ihnen mit größerer Liebe behandelt als das andere?

Könnten wir diese Frage dem genialen Schöpfer der Verfassung vorlegen, so würden wir von ihm wahrscheinlich ein glattes Nein zur Antwort erhalten. Sein Plan ging ohne Zweifel auf eine dauerhafte Versöhnung der beiden gegensätzlichen Tendenzen. Einigung der deutschen Staaten soweit nötig, Selbständigkeit soweit möglich. Daher gab er der Verfassung zwar in der Kompetenzregulierung eine weitgehende Uebereinstimmung mit der Reichsverfassung der Paulskirche. Aber der Unitarismus, auf dem die organisatorischen Grundgedanken dieser Verfassungsurkunde beruhten, wurde mit voller Absicht verlassen. Das zentralistische Kaisertum des Frankfurter Parlaments hatte die Landesherren mediatisiert und ihnen für diese capitis deminutio einen dürftigen Ersatz in dem Rechte gegeben, die Hälfte der an Instruktionen nicht gebundenen Staatenhausmitglieder zu ernennen. Eine solche, kaum der Rolle eines englischen Peer gleichkommende Stellung glaubte Bismarck „einem Herrn, wie dem Könige von Sachsen" nicht einmal andeuten zu können. Und so stellte er in Anknüpfung an Gedanken der Erfurter Unionsverfassung neben den unitarischen „Reichsvorstand" den föderalistischen Bundesrat in das Zentrum der Verfassung, und er hat sein Leben lang gerade auf dieses föderalistische Gegengewicht gegen die absorbierende Kraft des Unitarismus die größten Stücke gehalten. So ist es ganz natürlich, daß sich späterhin die föderalistischen wie die unitarischen Ausleger der Verfassung auf die Autorität des ersten Reichskanzlers beriefen, wenn sie sich gegenseitig mehr kräftig, als geschmackvoll, unitarische oder

föderaliſtiſche „Fälſchungen" der Verfaſſung zum Vorwurfe machten. Sie haben beide inſofern recht, als ſich Bismarck je nach Umſtänden und Anläſſen bald mehr in unitariſchem, bald mehr in föderaliſtiſchem Sinne ausgeſprochen hat. Und ſie haben doch wieder beide unrecht, weil Bismarck weder das Unitariſche vom Föderaliſtiſchen, noch dieſes von jenem verſchlungen ſehen wollte. Nur das eine kann man vielleicht zugeben, daß der alternde Bismarck föderaliſtiſcher gedacht hat als der Bismarck des Norddeutſchen Bundes. Dieſem war der Föderalismus wohl mehr eine ſchonende Form als ein politiſches Lebensprinzip. „In verbis simus faciles". „Ich hoffe zu Gott," ſchrieb er in dem merkwürdigen Briefe an den „Partikulariſten" Roon vom 27. Auguſt 1869, „daß die Zeit kommen wird, wo unſere Söhne es ſich zur Ehre rechnen werden, den Söhnen des Königs in einer Königlich deutſchen Flotte und einem Königlich deutſchen Heere zu dienen". Ein ſo ſtarkes Bekenntnis zu unitariſchen Tendenzen findet ſich in der ſpäteren Zeit kaum einmal noch wieder.

Wie dem nun auch ſei, Geſetze brauchen ſich bekanntlich nicht völlig zu decken mit den Anſichten und Abſichten ihrer Urheber. Für dieſen Satz gibt es kein beſſeres Beiſpiel, als eben die Entſtehungsgeſchichte der Reichsverfaſſung. Auch hier ſind die Dinge ſtärker geweſen als die Menſchen. Es iſt von vornherein bezeichnend, daß eines der elementarſten unitariſchen Organe, nämlich das Bundespräſidium und damit das Kaiſertum als ſelbſtändiges Bundesorgan geradezu gegen den Willen Bismarcks und der mit Preußen verbündeten Regierungen in die Verfaſſung hineingekommen iſt. Man hat das lange kaum beachtet gehabt; erſt Hänel hat in einer ſeiner feinen Studien zum deutſchen Staatsrechte den Vorgang und ſeine Tragweite in helles Licht geſetzt. Weder der erſte preußiſche Entwurf zur norddeutſchen Bundesverfaſſung, noch die Regierungsvorlage an den „konſtituierenden" Reichstag kannte ein Präſidium, das in demſelben Sinne ein Bundesorgan geweſen wäre wie Bundesrat und Reichstag. Das Präſidium war vielmehr nur die Krone Preußen als ſolche. Sie hatte nach der Abſicht der Entwürfe teils Präſidialrechte innerhalb des Bundesrats, teils preußiſche Hegemonialrechte im Intereſſe des Bundes, aber durch preußiſche Organe auszuüben. Folglich war auch der Bundeskanzler kein echter Bundesminiſter, ſondern ein preußiſches Staatsorgan, das den Vorſitz im

Bundesrate namens der preußischen Staatsregierung führen sollte. Nichts ist verkehrter als die oft wiederholte Behauptung, Bismarck habe sich die Rolle des Reichskanzlers auf den Leib geschrieben. Das hat er so wenig getan, daß er diese Stellung ursprünglich nicht einmal für sich, sondern für Savigny bestimmt hatte. Nein, gegen lebhaften Protest der Regierungsbank hat der Reichstag dem Bundespräsidium und seinem Kanzler die verfassungsmäßige Stellung gegeben, die sie heute einnehmen. Es waren gewiß nicht in erster Linie unitarische, sondern konstitutionelle Motive, die den Reichstag zur Annahme jenes Amendements des Abgeordneten von Bennigsen veranlaßten, wonach alle Anordnungen des Bundespräsidiums „im Namen des Bundes" erlassen werden, und alle zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des hierdurch die Verantwortlichkeit übernehmenden Bundeskanzlers bedürfen sollten. Diese Verantwortlichkeit war es, worauf der Reichstag das Hauptgewicht legte, — eine Verantwortlichkeit, von der in dieser Form der Entwurf nichts wußte und nach seiner Anlage nichts wissen konnte. Denn der kollegiale Bundesrat konnte schon seiner Natur nach nicht verantwortlich sein, und die preußische Regierung, auch soweit sie für den Bund tätig werden sollte, nur dem preußischen Landtage gegenüber. So kam es dem Reichstage weniger darauf an, daß neben Bundesrat und preußischer Regierung noch eine selbständige Bundesexekutive, als daß eine verantwortliche und zwar dem Reichstage verantwortliche Bundesregierung ins Leben gerufen würde. Gleichwohl ist die Wirkung des Reichstagsbeschlusses in unitarischer Beziehung sehr viel wichtiger geworden als in konstitutioneller. Denn indem er Bundespräsidium und Bundeskanzler in jene neue staatsrechtliche Beziehung zum Reichstage brachte, hat er sie in Bundesangelegenheiten sozusagen aus dem Bundesrate und aus der preußischen Sphäre herausgehoben und zu eigentlichen Bundesorganen gemacht. Nach den Entwürfen würde alle Exekutive im Bunde, soweit sie nicht beim Bundesrate und seinem Präsidium lag, preußische Exekutive gewesen und von preußischen Behörden ausgeübt worden sein. Erst die Umwandlung, die die Entwürfe im Reichstage erfuhren, machte eine monarchische Bundesexekutive möglich und schuf die Grundlage für die Entwickelung eines ganzen Systems echter Bundesbehörden. So ist es der Reichstag gewesen, der

sich seinen wichtigsten unitarischen Bundesgenossen im Reiche selber geschaffen hat.

Schon diese verfassungsgeschichtlichen Tatsachen lassen vermuten, daß sich Unitarismus und Föderalismus in der Verfassung nicht ganz das Gleichgewicht halten, daß vielmehr das unitarische Element von Anfang an ein Übergewicht über das andere erlangt hat. Eine nähere Betrachtung, welche die Reichskompetenzen gegen die Landeskompetenzen und die Stellung des Kaisers gegen die des Bundesrats und der Landesregierungen abwägt, macht die Vermutung zur Gewißheit. Und zwar handelt es sich dabei nicht bloß, wie Rehm in seiner Untersuchung über „Unitarismus und Föderalismus" angenommen hat, um einen politischen Vorrang des Unitarismus, der durch die juristische Übermacht des Föderalismus wieder wettgemacht würde. Vielmehr ist der Vorrang ein rechtlicher Vorrang; denn es sind rechtliche Einrichtungen, an denen sich die überlegene Kraft des unitarischen Prinzips erweisen läßt.

Wir erinnern uns, daß den Gliedstaaten auf den Gebieten, die der Reichsgesetzgebung offen stehen, im allgemeinen das Recht zu Rechtsprechung und Verwaltung geblieben war. Dem steht aber gegenüber, daß diese Tätigkeit der Landesgewalt durchweg der Beaufsichtigung des Reiches unterstellt worden ist. Das Reich überwacht durch seine Organe, ob die von ihm gegebenen Gesetze ausgeführt, und ob sie richtig gehandhabt werden. Wird also etwa die Gewerbeordnung oder das Freizügigkeitsgesetz von den Landesbehörden unrichtig angewendet, so hat das Reich die Befugnis, Abhülfe zu verlangen und den Gehorsam im äußersten Falle durch Ausübung der Reichsexekution zu erzwingen. Die Landesverwaltung ist also nicht nur durch das Reichsgesetz selbst gebunden, sondern sie untersteht in letzter Linie immer auch einer Kontrolle durch die vollziehende Reichsgewalt. Dies geht nach richtiger Ansicht so weit, daß das Reich das Beaufsichtigungsrecht auf jenen Gebieten auch dann besitzt, wenn es von seiner Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat. Das Reich kann also z. B. die Ausübung der Fremdenpolizei durch die Einzelstaaten schon jetzt in jeder Beziehung kontrollieren, obwohl ein umfassendes Reichsgesetz über diesen Gegenstand bisher noch nicht erlassen worden ist. So ist trotz der Selbständigkeit der Gliedstaaten ihr Verhältnis zum Reiche in dem ganzen, von der

Verfassung sehr weit gezogenen Bereiche der Reichsgesetzgebungskompetenz praktisch nicht anders gestaltet, als das Verhältnis zwischen einem Einzelstaate und seinen mit Selbstverwaltung ausgestatteten niederen und höheren Kommunalverbänden. Ferner: die Gliedstaaten haben, wie wir sahen, ein weitgehendes Recht konkurrierender Gesetzgebung. Aber dieses Recht kann jeden Augenblick beseitigt werden, sobald nur das Reich von seinem eigenen Gesetzgebungsrechte Gebrauch macht. Sobald das geschieht, verschwindet nicht nur das Landesrecht, das etwa auf dem nunmehr vom Reiche okkupierten Gebiete bisher in Geltung stand, sondern es verschwindet auch die rechtliche Möglichkeit für den Gliedstaat, hier noch weitere Gesetze zu erlassen. Das zweite folgt ebenso wie das erste aus dem Satze der Verfassung, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen „vorgehen." Um nur ein Beispiel zu geben: vor der Zeit des Bürgerlichen Gesetzbuchs konnte jeder Staat die in diesem geregelten Materien von sich aus nach Gutdünken normieren; der Erlaß des Bürgerlichen Gesetzbuchs hat nicht nur das sächsische Zivilgesetzbuch beseitigt, sondern macht es hinfort dem Königreich Sachsen überhaupt unmöglich, soweit das Bürgerliche Gesetzbuch reicht, ein eigenes Privatrecht zu erzeugen. Endlich: den Gliedstaaten ist verfassungsmäßig ein Gebiet ausschließlicher Gesetzgebungsmacht geblieben. Aber das Reich ist jeden Tag in der Lage, auch dieses Gebiet für sich in Anspruch zu nehmen. Es bedarf dazu freilich einer Verfassungsänderung. Indes einer solchen steht kein anderes Hindernis im Wege, als daß das abändernde Gesetz, — welches überdies nach richtiger Ansicht und einer ganz konstanten Praxis ohne vorgängige Änderung des Verfassungstextes ergehen kann, — einer erhöhten Majorität im Bundesrate, nicht einmal im Reichstage bedarf. Schon allein die Möglichkeit, daß das Reich seine verfassungsmäßigen Kompetenzen im Wege der Gesetzgebung zu erweitern vermag, wobei also selbst große Einzelstaaten majorisiert werden können, beweist das Überwiegen des staatlichen Gedankens über den föderalistischen. Es entspricht dem Wesen des Staatenbundes als eines völkerrechtlichen Vereinsverhältnisses, daß Veränderungen seiner Verfassungsgrundlagen im Zweifel nur kraft einstimmigen Beschlusses der Bundesglieder erfolgen können. Im Deutschen Bunde stand es Schaumburg-Lippe oder Reuß älterer Linie frei, jedem Antrage auf Änderung der Bundesakte ein Veto

entgegenzusetzen. Im Deutschen Reiche können nicht Bayern oder Sachsen allein, auch nicht die drei süddeutschen Staaten zusammen eine Verfassungsänderung hintanhalten. Rein rechtlich genommen, steht einer radikalen Verwandlung des Reichs in einen Einheitsstaat durch das Mittel einer Verfassungsänderung nichts im Wege. Die Behauptung, es sei dies durch den einen Vertrag darstellenden Verfassungseingang ausgeschlossen, erledigt sich — von anderem abgesehen — schon dadurch, daß auch die Präambel seit dem 16. April 1871 den Bestandteil eines der gesetzlichen Abänderung zugänglichen *Reichsgesetzes* darstellt. Umgekehrt aber: so lange nicht etwa Preußen selbst in föderalistisches Fahrwasser gerät, — und dies ist, wie später zu zeigen, in großen Fragen unmöglich, — so lange ist durch Preußens verfassungsmäßige Stellung eine energische föderalistische Entwickelung der Verfassung geradezu ausgeschlossen; denn Preußen hat mit seinen siebzehn Stimmen im Bundesrate noch drei Stimmen mehr als genügen, um einen Antrag auf Verfassungsänderung zu Falle zu bringen. Und es hat überdies kraft besonderer Vorschrift selbst bei einfachen Gesetzen ein Vetorecht gegen jeden Änderungsvorschlag im Bereiche des Zoll- und Steuerwesens, des Militärwesens und der Kriegsmarine, — also gerade dort, wo die wichtigsten unitarischen Stücke der Verfassung gelegen sind! Daher ist auch eine Schmälerung *kaiserlicher* Rechte zu Gunsten des Bundesrats vollkommen ausgeschlossen, da der König von Preußen nicht wohl einen Angriff auf die Stellung des Deutschen Kaisers unternehmen wird, und das preußische Stimmgewicht im Bundesrate ausreicht, um einen von anderer Seite ausgehenden Angriff zu schanden zu machen. So stellt die Verfassung selber der Verstärkung des unitarischen Prinzips verhältnismäßig geringe, der Entwickelung des föderalistischen schier unübersteigliche Hindernisse entgegen. Auch ist es von Bedeutung, daß der Weg der Reichsgesetzgebung in keinem Falle, auch nicht in Bezug auf Existenz und Verfassung des Reiches selbst, durch einen Vertrag der Regierungen oder durch übereinstimmende Landesgesetze ersetzt werden kann. Während also die unitarischen Elemente der Verfassung durch Majoritätsbeschlüsse der gesetzgebenden Organe fort und fort erweitert und vertieft werden können, wäre eine föderalistische Rückbildung selbst durch einstimmigen Beschluß der Regierungen nicht ins Werk zu setzen. Der Vorrang

des unitarischen Gedankens wird nach alledem voraussichtlich für alle Zeit gesichert sein.

Dieses Übergewicht zeigt sich aber auch in dem Verhältnisse der unitarischen Organe zu den föderalistischen. Hier sind es freilich, wie Rehm zuzugeben ist, in erster Linie politische Tatsachen, die in die Wagschale fallen. Kaiser und Reichstag sind volkstümlich, der Bundesrat kann es niemals werden. Schon der Name macht hier alles. Daß man den farblosen Titel des „Bundespräsidiums" durch den Kaisertitel ersetzt hat, ist für das politische Verhältnis seines Trägers zu Mitfürsten und Volk, wie für seine Stellung gegenüber dem Auslande wirksamer geworden als manche unitarische Kompetenzbestimmung der Verfassung. Dem Auslande hat der Kaiser von Anfang an als der Reichsmonarch gegolten; in der offiziellen Sprache der Diplomatie und der internationalen Verträge ist er nicht nur der „Deutsche Kaiser", sondern „l'Empereur d'Allemagne." Die Fürsten lassen sich heute den Vorrang eines Kaisers williger gefallen, als den eines „Präsidiums" oder des Königs von Preußen. Am wichtigsten aber ist, daß das deutsche Volk gerade in der Errichtung des Kaisertums die Erfüllung seines alten Einheitstraumes erblickt. Ihm ist das Reich ohne den Kaiser völlig undenkbar, und es feiert sein nationales Erinnerungsfest nicht an dem Tage, an dem die Verfassung in Kraft trat, sondern am Tage der Kaiserproklamation von Versailles. Für das Volk, das für nichts weniger Sinn hat als für staatsrechtliche Subtilitäten, ist der Kaiser der Reichsmonarch, der das Reich regiert, — nicht der primus inter pares, sondern der König über den Königen, und es wird sich von dieser Anschauung durch keinen noch so scharfsinnigen Professor oder Kammerredner abbringen lassen. Otto Mayer hat kürzlich ausgerufen: „Germania trägt keine phrygische Mütze, sondern sie trägt einen Kranz von Kronen im Haar!" Dem Gelehrten mag es möglich sein, sich die allegorische Verkörperung unserer Einheit in solchem Kopfschmucke vorzustellen. In der Phantasie des Volkes aber zeichnet sich das Bild der Germania anders. Da erscheint sie so, wie sie die Künstler auf den Denkmälern der Siegeserinnerung darzustellen pflegen, und wie wir sie seit langem auf unseren Postwertzeichen sehen: das Haupt geziert mit der Kaiserkrone!

Kein Einsichtiger wird die Bedeutung solcher populären Anschau-

ungen überschätzen. Allein man sollte sie doch auch nicht allzu gering anschlagen. Für die rechtliche Beurteilung der geltenden Verfassung wiegen sie sicherlich federleicht. Desto schwerer aber für die Machtverteilung der Zukunft. Wem das Gefühl des Volkes jahrzehntelang eine Rolle zuweist, die er vielleicht einmal in späterer Zeit vom Rechte verlangen wird, der hat das Spiel schon zum Voraus halb gewonnen. Zudem werden doch jene Vorstellungen über die Stellung des Kaisertums schon heute von manchen sehr realen Dingen unterstützt. Denkt man an das Verhältnis des Kaisers zum Bundesrate, so liegt es auf der Hand, daß der monarchische Träger einer Exekutivgewalt einem vielköpfigen Beschlußkollegium unter allen Umständen überlegen ist, zumal wenn er sich auf die alten Kräfte des preußischen Staates zu stützen vermag, der an Umfang und Bevölkerung größer ist als alle vierundzwanzig anderen Gliedstaaten zusammen. Und schließlich ist der Stärkste im Staate doch immer der, welcher die Verfügung über die bewaffnete Macht besitzt. Das ist aber wiederum der Kaiser, dem nach der Verfassung alle Truppen zu „unbedingtem" Gehorsame verpflichtet sind, der die Befehlshaber für die entscheidenden Stellungen selbständig ernennt, dem die hohen Truppenführer einen eigenen Fahneneid zu schwören haben.

Zu dieser politischen Überlegenheit des unitarischen Regierungsorgans über das föderative tritt aber auch eine rechtliche, die zwar nicht so auffällig, aber darum nicht weniger wirklich ist.

Formell ist ja allerdings der Kaiser auch im Bereiche seiner monarchischen Kompetenzen mannigfach durch den Bundesrat gebunden. Er bedarf seiner Zustimmung zum Abschlusse wichtiger Staatsverträge und zur Auflösung des Reichstags; die Verfassung wendet das letztere sogar so, daß dem Bundesrate der Auflösungsbeschluß zukommt, und der Kaiser die Zustimmung erteilt. An manchen Stellen ist der Kaiser formal-rechtlich geradezu vom Bundesrate abhängig: er ist verpflichtet, das Reichsgesetz, das jener sanktioniert hat, auszufertigen, den Gesetzentwurf, den jener beschlossen hat, an den Reichstag bringen zu lassen, die Reichsexekution, die jener verfügt hat, zu vollstrecken. Auf der andern Seite aber hat der Kaiser schon nach der ursprünglichen Verfassung einen nicht geringen mittelbaren Einfluß auf die Gestaltung der Bundesratsbeschlüsse und die Bundesratspolitik

im allgemeinen. Denn er ernennt in der Person des Reichskanzlers den Vorsitzenden des Bundesrats, und die preußischen Stimmen haben in manchen Fällen ein entscheidendes, immer aber schon durch ihre Zahl ein beträchtliches Gewicht. Auch bringt es das Anlehnungsbedürfnis, ja man kann ruhig sagen: die politische Unselbständigkeit der meisten nord- und mitteldeutschen Kleinstaaten mit sich, daß Preußen in großen Fragen tatsächlich über weit mehr Stimmen zu verfügen hat, als die Verfassung ihm ziffernmäßig zubilligt. Wichtiger noch als dies aber ist es, daß die Verfassung nirgends eine Möglichkeit gewährt, den kaiserlichen Willen unter einen Bundesratsbeschluß zu beugen. Ohne kaiserliche Ausfertigung tritt ein Gesetz eben *nicht* in Kraft, und niemand kann den Kaiser zur Ausfertigung zwingen. Auch wenn man zugeben muß, daß für die Weigerung in solchem Falle der Reichskanzler nicht nur dem Reichstage, sondern auch dem Bundesrate verantwortlich werden würde, so hat dieser doch über kein Mittel zu verfügen, die Verantwortlichkeit des kaiserlichen Ministers geltend zu machen. Denn der Kaiser, nicht der Bundesrat entläßt den Kanzler, und die Entlassung kann der Bundesrat durch kein Zwangsmittel herbeiführen. Das bedeutet nun freilich zunächst kein Übergewicht des Kaisers, nur ein Gleichgewicht der beiden obersten Reichsorgane. Aber — der Bundesrat ist ohne den Kaiser gar nicht lebensfähig! Der Kaiser allein ist es, der ihm den Anstoß zu seiner Tätigkeit gibt; denn *er* beruft ihn, er kann ihn vertagen, er kann ihn schließen. Ohne kaiserlichen Willen kann der Bundesrat weder sich versammeln, noch versammelt bleiben. Der Beschluß eines vom Kaiser vertagten oder geschlossenen Bundesrats wäre null und nichtig. Zwar ist der Kaiser verpflichtet, den Bundesrat zu berufen, wenn der Reichstag berufen wird, — eine Klausel, in der man sicherlich auch einen föderalistischen Gedanken finden kann; sie soll verhindern, daß sich die beiden unitarischen Reichsorgane verfassungswidrig über den Kopf des föderativen Bundesrats hinweg die Hände reichen. Und ferner ist der Kaiser nach Artikel 14 der Verfassnng verpflichtet, den Bundesrat zu berufen, wenn ein Drittel der Stimmenzahl es verlangt, — wiederum ein föderalistischer Vorbehalt. Aber auch diese Vorschriften sind leges imperfectae; selbst im äußersten Falle würde dem Bundesrate kein Recht der Selbstversammlung zustehen. Man hat allerdings aus Artikel 14 den Schluß ziehen wollen, daß eine vom Kaiser beabsich-

tigte Schließung des Bundesrats durch den Widerspruch von einem Drittel der Stimmen „vereitelt" werden könne. Allein wenn sich der Bundesrat ohne formelle Einberufung durch den Kaiser nicht versammeln darf, obwohl ein Drittel der Stimmmen die Einberufung gefordert hat, so muß es auch ausgeschlossen sein, daß die hohe Körperschaft der Schließungsordre des Kaisers zuwider versammelt bleibt. Viel näher möchte ein politischer Einwand liegen. Man könnte sagen, die Schließung des Bundesrats durch den Kaiser — als außerordentliche Maßregel — setze eine so starke Zerrüttung aller unserer Verhältnisse voraus, daß man im Ernste von dergleichen nicht sprechen dürfe. Sie sei zudem ein Gewaltstreich von zweifelhaftem Werte, da der Kaiser das Reich ohne Bundesrat nicht regieren könne, nach der Verfassung nicht einmal ein Notverordnungsrecht besitze, und da die weitaus überwiegende Macht der Verwaltung in der Hand von Landesbehörden liege, auf welche die Landesregierungen im Falle eines Konflikts zu zählen berechtigt seien. Dies ist alles sehr richtig und beweist doch für unsere Frage schlechterdings gar nichts. Auch in der konstitutionellen Monarchie kann auf die Dauer nicht ohne Parlament regiert werden, und doch bestreitet niemand, daß das königliche Recht, die Volksvertretung zu schließen oder aufzulösen, für den Monarchen ein Machtmittel ersten Ranges bedeutet, — womit übrigens nicht gesagt sein soll, daß sich Parlamentsauflösung und Schluß des Bundesrats juristisch mit einander vergleichen ließen. Gewiß wird der Kaiser schwerlich einmal in die Lage kommen, den Bundesrat zu schließen, damit er für einige Zeit mundtot gemacht sei. Aber daß er es könnte, *von Verfassungswegen* könnte, das ist das Entscheidende. Es steht damit ungefähr ebenso wie mit dem Rechte des Reichs zur Exekution gegen ungehorsame Bundesstaaten. Nach menschlichem Ermessen wird es niemals zu einer Anwendung dieses Rechtes kommen. Und doch gehört der Besitz des Rechts zu den unentbehrlichsten Hebeln bundesstaatlicher Kraft. Für uns handelt es sich nur um die Frage: wer ist nach der Verfassung der Stärkere? Und da kann es nicht zweifelhaft sein, daß der Kaiser, der nach positivem Rechte in der Lage ist, durch einen Federzug den Bundesrat tagungs- und beschlußunfähig zu machen, von Verfassungswegen stärker ist als der Bundesrat. Die größere rechtliche Macht wohnt immer bei dem, dem für den Fall

des Kampfes vom Rechte die beſſeren Waffen in die Hand gegeben ſind.

So neigte ſich in der Tat ſchon zu Beginn unſeres Verfaſſungslebens die Wagſchale tief zu Gunſten des Unitarismus. Es war ein treffender Ausdruck für dieſe Tatſache, wenn der heſſiſche Bundeskommiſſar Hofmann im konſtituierenden Reichstage von einem „Reſt föderativer Elemente“ ſprach, der noch im Verfaſſungsentwurfe enthalten ſei. Der Föderalismus war von Anfang an auf den zweiten Platz geſtellt.

§ 5.

Föderalistische Erfolge.

Jede bundesstaatliche Verfassung ist ein Kompromiß, welches Unitarismus und Föderalismus miteinander geschlossen haben. Sie bezeichnet das Maß an gegenseitigen Zugeständnissen, das sich die beiden geborenen Gegner in einem gegebenen Zeitpunkte einräumen zu können glauben. Allein nach der Natur der Dinge ist dieser Vergleich immer nur ein vorläufiger. Es gibt kein Mittel, ihn zu einem ewigen zu machen. Allerdings hat es die Verfassung in der Hand, durch rigorose Vorschriften über die Vornahme von Verfassungsänderungen das Tempo der Entwicklung nach der einen oder der anderen Richtung zu verlangsamen. In den Vereinigten Staaten hat sich vermöge der „Starrheit" ihrer Verfassung und vermöge des besonderen Schutzes, den ihr die Stellung der Unionsgerichte verleiht, das Verhältnis der zentripetalen und zentrifugalen Kräfte im Laufe der Zeit nur unmerklich verrückt. Und doch ist es allmählich verschoben worden und zwar zu Gunsten der Union. Manche Symptome deuten darauf hin, daß diese Bewegung auch in Zukunft fortschreiten wird. Sehr viel rascher und entschiedener haben sich die Dinge in der Schweizer Eidgenossenschaft gewandelt. Die Verfassung des Jahres 1848 hat durch die Totalrevision von 1874 eine starke unitarische Färbung erhalten, und auch seitdem haben die zentralisierenden Tendenzen unleugbare Fortschritte gemacht. Schon im Jahre 1877 konnte der Alt-Ständerat P. C. von Planta, obwohl nicht ohne Widerspruch zu finden, ein Buch über die Schweiz „in ihrer Entwickelung zum Einheitsstaat" schreiben. Wie steht es bei uns in Deutschland?

Die Entwicklung ist seit 1867 nicht geradlinig verlaufen. Das

wäre auch kaum denkbar. Zweimal hat der Föderalismus einen kräftigen und zunächst siegreichen Vorstoß unternommen.

Das erste Mal geschah dies, als die süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund eintraten. Ihr Anschluß mußte mit großen Zugeständnissen an den Föderalismus erkauft werden, ohne daß dafür die unitarischen Stücke der Verfassung eine Erweiterung erfahren hätten, — wenn man die politische Stärkung des Unitarismus durch die Einführung des Kaisertitels zunächst außer Ansatz läßt. Der Gewinn des Föderalismus bestand zu einem Teile darin, daß schon vorhandene föderative Verfassungselemente verbreitert wurden. Das Bundespräsidium wurde in der neuen Verfassung für die Kriegserklärung außer bei Verteidigungskriegen an die Zustimmung des Bundesrats gebunden. Seine Befugnisse in Ansehung der Reichsexekution wurden geschmälert. Denn während das Bundespräsidium nach dem Rechte des Norddeutschen Bundes die Exekution wenigstens in Betreff militärischer Leistungen bei Gefahr im Verzuge selbständig zu beschließen hatte, gewährt die Reichsverfassung dem Bundesrate das Recht des Exekutionsbeschlusses in allen Fällen, so daß der Kaiser überall nur die Vollstreckung in der Hand behält. Und wenn es auch keine materielle Bedeutung besitzt, daß die Reichsverfassung den zweiten Absatz des Artikels 19 mit seinen detaillierten Vorschriften über die Ausführung der Exekution („bis zur Sequestrierung des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt") gestrichen hat, so zeigte sich eben in der Weglassung die Absicht, föderalistische Empfindlichkeiten auch hier zu schonen; sie geschah, um mit Delbrück zu reden, aus Rücksichten „internationaler Konvenienz". Ferner: das kaiserliche Verordnungsrecht, das sich unter der Bundesverfassung einen, wenn auch gesetzlich vielleicht nicht ganz gesicherten breiteren Boden zu erobern begonnen hatte, wurde durch die neue Redaktion des Artikels 7 zugunsten des Bundesrats in seiner Entwicklung gehemmt; dem Bundesrate wurde ganz allgemein das Recht zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften behufs Ausführung der Reichsgesetze zugesprochen. Auch in Bezug auf die Handhabung der Reichsaufsicht wurde die kaiserliche Stellung geschwächt. Die norddeutsche Bundesverfassung gewährte dem Bundesrate die Kompetenz zur „Mängelabhilfe" ausdrücklich nur in Bezug auf die Ausführung der Zoll- und Steuergesetze; in Ansehung der übrigen Reichsgesetze wäre

meines Erachtens aus Artikel 17 zu folgern gewesen, daß das hier geordnete kaiserliche Überwachungsrecht auch die Befugnis in sich schloß, die Abstellung vorgefundener Mängel selbständig anzuordnen. Diese Auslegung ist wiederum durch die neue Fassung des Artikels 7, welche dem Bundesrate die Befugnis zur Mängelabhülfe bezüglich aller Reichsgesetze zuweist, für die Zukunft abgeschnitten worden. Während ferner bis zum Jahre 1871 nach der Verfassung die Präsidialmacht Preußen die einzige Macht gewesen war, die in allen Bundesratsausschüssen vertreten sein mußte, erhielten jetzt auch andere Staaten in mehreren Ausschüssen ständige Sitze, und zu den vorhandenen trat ein neuer, der viel besprochene Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, in welchem Preußen nach dem Sinne der Einrichtung gerade nicht vertreten sein soll. Es verschiebt sich ferner durch den Eintritt der süddeutschen Staaten das Stimmengewicht im Bundesrate zu Ungunsten der Präsidialmacht. Denn die Zahl der Stimmen wird um fünfzehn vermehrt, ohne daß die norddeutschen Staaten und insbesondere Preußen einen Stimmenzuwachs erhalten. Auch ist es nicht ohne Bedeutung, daß fortan den 235 preußischen Reichstagsabgeordneten nicht mehr bloß 62, sondern 147, und nach der Einführung der Verfassung in Elsaß-Lothringen 162 Abgeordnete aus anderen Bundesstaaten gegenüberstehen. Vor allem aber: die Vorschrift, wonach für Verfassungsänderungen eine Zweidrittelmajorität im Bundesrate erforderlich ist, wird jetzt durch die neue ersetzt, daß ein entsprechender Antrag durch vierzehn gegnerische Stimmen zu Fall gebracht werden kann. Da die Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg zusammen schon vierzehn Stimmen besitzen, so sind diese drei Staaten, wenn unter sich einig, in der Lage, jede Verfassungsentwicklung zu hemmen, während nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes in einem solchen Falle erst zehn Staaten zusammen der Krone Preußen Schach bieten konnten.

Zum anderen Teile bestand der Gewinn des Föderalismus darin, daß die Verfassung den bisher im allgemeinen festgehaltenen Grundsatz der Gleichheit der Bundesglieder durch Zuteilung zahlreicher Sonderrechte an einzelne Staaten durchbrach. Von diesen Rechten sind einige freilich nur dekorativer Natur, wie etwa das Recht Bayerns, daß sein Bevollmächtigter den Reichskanzler bei Verhinderung Preußens im Bundesratsvorsitze, und daß seine Diplomaten

im Auslande die Reichsgesandten im Verhinderungsfalle vertreten dürfen. Wichtiger sind die sogenannten Reservatrechte, deren Wirkung in der Beseitigung von Reichskompetenzen zugunsten süddeutscher Staaten bestand. Sie sind ja bekannt genug: vor allem die Exemtion aller Südstaaten von der Reichs-Bier- und Branntweinsteuer, Bayerns von der Gesetzgebung über Heimats-, Niederlassungsverhältnisse, Immobiliarversicherung, — das Recht eigener Postverwaltung für Bayern und Württemberg, — die Sonderstellung Württembergs in militärischer Beziehung, namentlich aber die weitgehenden Ausnahmerechte Bayerns auf dem Gebiete des Eisenbahn- und Militärwesens und hier wieder vor allem die seinem Könige vorbehaltene militärische Befehlsgewalt im Frieden. Das Föderalistische in diesen Zugeständnissen lag zunächst einmal darin, daß für wichtige Staatsaufgaben der Schwerpunkt staatlicher Tätigkeit stellenweise vom Reich in die Einzelstaaten verlegt wurde. Freilich nicht allgemein, nicht für alle Gliedstaaten. Aber gerade diese ungleichmäßige Grenzziehung zwischen Reichs- und Landeskompetenzen bewirkt eine Stärkung föderativer Gedanken. Es gibt jetzt staatliche Lebensgebiete, in Ansehung derer die nicht bevorrechtigten Staaten in Sondergemeinschaften zusammengeschlossen sind; die bevorrechtigten stehen draußen, als wären sie Ausland. Der Name der „Brausteuer"- oder „Branntweinsteuergemeinschaft", der sofort zu föderalistischen Vorstellungen Anlaß gibt, hat sich denn auch bald eingestellt. Die engere Gemeinschaft besitzt ihre besonderen Einnahmen aus Steuern und Posterträgnissen; die bevorrechtigten Staaten „haben daran keinen teil." Praktisch kommt das darin zum Ausdrucke, daß diese Staaten entsprechend höhere Matrikularbeiträge zu zahlen haben; damit wird aber die föderalistische Institution dieser Beiträge — der ursprünglichen Tendenz der Verfassung sehr zuwider — wenigstens in Ansehung der Reservatstaaten zu einem unentbehrlichen Regulator der Reichsfinanzwirtschaft gemacht. Das alles hat überdies nicht unwesentliche Folgen in organisatorischer Hinsicht. In die Verfassung wird die neue Vorschrift eingefügt, wonach im Bundesrate „bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt werden, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist." Das Analoge wird sogar für den Reichstag verordnet, und so erhält der unitarische

Charakter dieses Reichsorgans mit einem Male durch die Reservatrechte einen Stoß. Noch wichtiger ist, daß — wiederum durch eine neue Klausel der Verfassung — für die Beseitigung der Sonderrechte der normale Weg der Verfassungsänderung mit Möglichkeit einer Majorisierung ausgeschlossen wird. Die Sonderrechte können auch durch Verfassungsänderung nur dann vernichtet werden, wenn der bevorrechtigte Staat sein Zustimmung erteilt hat! Mit diesem Rechte des Veto eines Einzelnen gegen Fortbildung der Verfassung feiert das bündische Prinzip eine unerwartete Auferstehung.

Ein zweiter erfolgreicher Ansturm föderalistischer Mächte geschah gegen Ende der siebenziger Jahre. Partikularistische Motive waren es, die es damals — unter Majorisierung Preußens im Bundesrate — durchgesetzt haben, daß das höchste Gericht des Reichs nicht in Berlin, sondern in Leipzig errichtet wurde! Es war überhaupt die Zeit, wo — wie sich Bismarck in einer Reichstagsrede vom 10. März 1877 ausdrückte — „die Reichsflut rückläufig" war. „Der Strom des Partikularismus", sagte er, „ist bei uns immer sehr stark geblieben; er hat an Stärke gewonnen, seitdem ruhige Zeiten eingetreten sind." Es war aber gleichzeitig der Beginn jener Periode, in der sich die Reichsleitung, bei ihren wirtschaftlichen Reformplänen von den liberalen Parteien im Stich gelassen, bei föderalistischen Elementen, insbesondere dem Zentrum eine Stütze zu suchen genötigt sah. Die Wirkungen zeigten sich alsbald an einer Stelle, die in föderativer Beziehung besonders empfindlich ist, — in der Ausgestaltung des finanziellen Verhältnisses zwischen Reich und Einzelstaaten. Die unter dem Namen der „Franckensteinschen Klausel" bekannte Bestimmung des Zolltarifgesetzes vom 15. Juli 1879, die bald darauf bei der Stempel- und Branntweinsteuergesetzgebung eine weitere Anwendung fand, diente zwar nicht ausschließlich, aber doch zu einem großen Teile föderalistischen Zwecken. Ich kann den nicht ganz einfachen Gegenstand nur flüchtig berühren. Aber einige Bemerkungen werden erforderlich sein.

Nach der Verfassung war das Reich zur Deckung seines Bedarfs in erster Linie auf eigene Finanzquellen, namentlich auf die Einnahmen aus der Post- und Telegraphenverwaltung, aus den Zöllen und Verbrauchssteuern angewiesen, nur soweit

diese nicht zureichen würden, auf Matrikularbeiträge, die von den Einzelstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufgebracht werden sollten. Dieses genossenschaftliche Umlageverfahren verlieh der Reichsfinanzwirtschaft ohne Zweifel einen starken sozietätsmäßigen Anstrich. Allein nach Wortlaut und Sinn der Verfassung sollte die Einrichtung nur ein vorübergehender Notbehelf sein. Mit der Einführung neuer Reichssteuern sollte sie verschwinden. Dieser und anderen Verfassungsbestimmungen zum Trotze haben die Franckensteinsche Klausel und ihre Nachfolger dem Reiche einen weitgehenden Verzicht auf die Ausnutzung neu erschlossener Finanzquellen aufgenötigt; sie haben das Reich auf lange Zeit verhindert, sich finanziell auf eigene Füße zu stellen. Die oben erwähnten Gesetze verlangten nämlich, daß das Reich, was es an Zöllen und an der Tabaksteuer über 130 Millionen, und alles, was es an Stempelabgaben und aus der Branntweinsteuer samt ihrem Zuschlag einnehmen würde, in Gestalt sogenannter Überweisungen an die Gliedstaaten wieder herauszahlen müsse. Das hieß in der Tat den föderalistischen Charakter der Finanzwirtschaft verewigen. Denn erstlich geschah fortan die Erhebung der Zölle und jener Steuern, wenn auch rechtlich für Rechnung des Reichs, tatsächlich doch für Rechnung der Einzelstaaten, die nur verpflichtet wurden, ein Fixum dem Gesamtstaate zum Geschenke zu machen. Und da nach der Klausel dem Reiche mit den 130 Millionen viel zu wenig übrig blieb, als daß damit auch unter Hinzurechnung der andern Einnahmen der stets wachsende Reichsbedarf gedeckt werden konnte, so war es ein Gebot der Notwendigkeit und zugleich die volle Absicht der Urheber des Gesetzes, daß ein großer Teil des Mehrbedarfs im Etat durch Matrikularbeiträge aufzubringen war. So blieb diese in sehr vieler Hinsicht höchst anstößige Einrichtung, statt, wie es die Verfassung verlangt hatte, zu verschwinden, in voller Kraft, ja sie wurde sogar gerade zum Angelpunkte der ganzen Finanzwirtschaft des Reiches gemacht.

Es fragt sich, ob diese Verstärkungen der föderativen Verfassungselemente das ursprüngliche Übergewicht der unitarischen wettgemacht haben. Ich glaube, die Frage muß *verneint* werden. Es ist schon oben auf die politischen Wirkungen hingewiesen worden, welche die Einführung des Kaisertitels im Gefolge gehabt hat. Politisch ge-

nommen waren „Kaiser" und „Reich" geeignet, den Vorstoß des Föderalismus im Jahre 1871 einigermaßen zu paralysieren. Aber das ist nicht die Hauptsache. Wichtiger ist, daß es sich hier überall nur um Abstriche handelte, die an den Grundlagen der Verfassung, sowohl was die Kompetenzverteilung, als was das Verhältnis von Kaiser und Bundesrat angeht, nichts geändert haben. Man hat die Entwicklung in unitarischer Richtung an einigen Stellen gehemmt, aber nicht ausgeschlossen; man hat den Vorsprung, den der Kaiser vor dem Bundesrate besaß, etwas vermindert, aber nicht aufgehoben. Nach wie vor ist der Kaiser nicht nur politisch, sondern auch rechtlich der Stärkere. Der Kaiser hat seit 1883 aus praktischen Gründen — leider! — von seinem Rechte, den Bundesrat zu schließen, keinen Gebrauch mehr gemacht. Aber man kann doch unmöglich behaupten, wie es neuerdings Jellinek getan, daß der Kaiser hierdurch kraft einer „unaufhebbaren Wandlung" der Verfassung das Recht verloren habe, den Bundesrat nach Hause zu schicken.

Dazu kommt, daß sich manches, was die föderalistische Strömung von 1870 und 1879 gewonnen, teils als gleichgültig herausgestellt hat, teils bereits wieder verschwunden ist. Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten, der den unitarischen Kritikern der Reichsverfassung ursprünglich einen großen Schrecken eingejagt hatte, war in Wirklichkeit ein totgeborenes Kind. Über seine vollkommene Harmlosigkeit herrscht heute kein Zweifel mehr. Der durch die Einführung der Sonderrechte bewirkte föderalistische Einschlag in den Abstimmungsmodus von Bundesrat und Reichstag ist, was den Reichstag anlangt, schon nach wenigen Jahren durch das verfassungändernde Reichsgesetz vom 24. Februar 1873 wieder rückgängig gemacht worden. Der Reichstag hat den Föderalismus aus seinen Räumen alsbald wieder hinausgejagt! Auch in die Reservatrechte ward schon mehr als eine Bresche gelegt. Das Branntweinsteuerreservat haben die süddeutschen Staaten im Jahre 1887, allerdings nur gegen eine föderalistische Konzession anderer Art, wieder aufgegeben. Sogar das bayrische Militärreservatrecht hat einen Stoß erhalten. Denn wenn man sich auf den meines Erachtens richtigen Standpunkt stellt, daß die oberste Militärgerichtsbarkeit einen Bestandteil der Militärhoheit bildet, so hatte Bayern nach der Verfassung in der Tat einen Anspruch auf Militärgerichtsbarkeit in höchster

Instanz. Wenn also Bayern gegen Einrichtung des besonderen bayrischen Senats beim Reichsmilitärgericht in die Erstreckung der Gerichtsbarkeit dieser Reichsbehörde auf bayrische Sachen einwilligte, so bedeutete das in der Tat den Verzicht auf einen Teil seiner Sonderstellung. Die Einführung der Reichsbriefmarke in Württemberg war gewiß noch kein Verzicht auf das Postreservat; aber ein Anfang ist doch auch hier geschehen. Mit der Franckensteinschen Klausel aber hat es eine eigene Bewandtnis gehabt. Die föderalistischen Hoffnungen, die man mit ihr verband, sind nicht erfüllt worden. Im Gegenteil: sie hat allmählich eine für die Einzelstaaten höchst unangenehme finanzielle Abhängigkeit von der wechselnden Finanzlage des Reiches herbeigeführt. Mit gutem Recht ist gesagt worden, das Experiment des Jahres 1879 habe schließlich zentralisierender gewirkt als mancher direkte Vorstoß des Unitarismus. So hat der Föderalismus, um mit Schäffle zu sprechen, durch die Franckensteinsche Klausel einen Schritt von arger „partikularistischer Unschuld" getan. Er hat den unitarischen Teufel durch Beelzebub ausgetrieben. Nach und nach ist das System der Überweisungen für beide Teile, für Reich und Gliedstaaten, so verhängnisvoll geworden, daß man seit einigen Jahren mit dem Abbruch begonnen hat. Die sogenannte Lex Stengel vom 14. Mai 1904 hat die Franckensteinsche Klausel im Zolltarifgesetz beseitigt. Der Reinertrag der Zölle und der Tabaksteuer fließt fortan ungeschmälert in die Reichskasse. Allerdings sind die andern Überweisungen geblieben, ja sogar durch die Hinzunahme der Maischbottich- und der Branntweinmaterialsteuer ein wenig vermehrt worden. Auch hat das neue Gesetz den Artikel 17 der Reichsverfassung derart verändert, daß die Matrikularbeiträge jetzt nicht mehr als ein Provisorium, sondern als ein dauerndes Auskunftsmittel zur Balanzierung des Reichsetats erscheinen. Aber es geschah das zur Befriedigung nicht mehr föderalistischer, sondern ausschließlich parlamentarischer Interessen; man kam dem Verlangen des Reichstags nach einem ihm wertvoll dünkenden Einfluß auf den Einnahmeetat entgegen. Jedenfalls ändert es nichts an der Tatsache, daß das Schiff des finanzwirtschaftlichen Föderalismus ein arges Leck bekommen hat. Bei der Einführung der neuen Steuern im Jahre 1906 war von Überweisungen nicht mehr die Rede, und so scheint es, als ob auch das Wrack nicht lange mehr über Wasser gehalten werden könne.

Selbst wenn man nun aber den allmählichen Rückzug des Föderalismus aus den in den Jahren 1871 und 1879 eroberten Positionen ganz außer Ansatz lassen wollte, so würde doch der zweimalige Erfolg doppelt und dreifach aufgewogen durch die stetigen Fortschritte, die dem Unitarismus seit der Gründung unseres Bundesstaats auf allen anderen Linien beschieden gewesen sind. Davon ist im nächsten Abschnitte ausführlich zu handeln.

§ 6.

Die Entwickelung der unitarischen Elemente.

Die Fortschritte des unitarischen Gedankens in Deutschland lassen sich in zwei Richtungen genau verfolgen: in der Ausgestaltung der Reichskompetenzen und in der organisatorischen Entwicklung der Verfassung.

1.

Die Kompetenz des Bundes und Reichs zur Gesetzgebung ist zu wiederholten Malen auf dem Wege der Verfassungsänderung beträchtlich erweitert worden. Schon bei der Ausgestaltung des Norddeutschen Bundes zum Reiche wurde die Zahl der für die Bundesgesetzgebung zugänglichen Materien um das Preß- und Vereinswesen vermehrt. Anderes kam im Laufe der Zeit hinzu; vor allem gewann das Reich im Jahre 1873 die Befugnis, nicht nur das Obligationen-, Handels- und Wechselrecht, sondern das gesamte bürgerliche Recht gesetzlich zu regeln. Auch im Wege stillschweigender Verfassungsänderung hat man wiederholt den Bereich der Reichsgesetzgebung ausgedehnt. Fast noch wichtiger aber war es, daß das Reich von seinem Rechte zur Gesetzgebung in einer andauernden und anstrengenden Arbeit einen fast überreichen Gebrauch gemacht hat, — nicht nur auf dem Felde, wo es ausschließlich Gesetze geben konnte, sondern auch da, wo vorläufig den Gliedstaaten eine konkurrierende Gesetzgebungsgewalt verblieben war. Hier gibt es kaum ein Gebiet, auf dem nicht vom Reiche tief einschneidende, umfassende und umfangreiche Gesetze, zum Teil in Form abschließender Kodifikationen erlassen worden sind. Welch gewaltige legislatorische Tätigkeit ist in diesen vier Jahrzehnten entfaltet worden! Die Gewerbeordnung mit ihren zahllosen Novellen, Strafgesetzbuch, Konkurs- und Prozeßordnungen, Handels- und bürgerliches Gesetzbuch, die Gesetze über Münz- und

Bankwesen, — das sind alles nur hervorragende Beispiele. Wenn man den langen Katalog des vierten Artikels der Verfassung, der die Gegenstände möglicher Reichsgesetzgebung aufzählt, zu der Liste der wirklich erlassenen Gesetze in Bezug setzt, so stößt man nur auf ganz wenige Stellen, die vom Reiche noch nicht mit größeren oder gar abschließenden Gesetzgebungswerken angebaut worden sind. Es sind von wichtigeren Gegenständen nur drei: die Fremdenpolizei, das Eisenbahnwesen und das Gebiet des öffentlichen Vereinsrechts, wo der Reichsgesetzgeber noch in den Anfängen steckt, und für das dritte ist heute bereits ein Reichsgesetz in Vorbereitung. Nach dem oben erwähnten Grundsatze aber, wonach das Reich durch Anwendung seiner Gesetzgebungszuständigkeit die konkurrierende der Einzelstaaten fortan ausschließt, legte eine jede der gesetzgeberischen Taten des Reichs in die entsprechende Kompetenz der Gliedstaaten eine neue und tiefe Bresche. Wenn der Umfang der Reichskompetenz von Haus aus den Umfang der gliedstaatlichen vielleicht nicht wesentlich überragte, so hat er ihn durch fortgesetztes Zurückdrängen der Einzelstaatenkonkurrenz allmählich bei weitem überflügelt. In jedes Hauptgebiet der Partikulargesetzgebung ist, wie es Schäffle einmal sehr treffend ausgedrückt hat, ein beherrschendes Reichsgesetz als Festung oder doch als sicheres Außenfort hineingesetzt, und dadurch dem Reiche die legislative Schwerkraft gegenüber dem Rückfall in einheitsloses Partikularrecht gesichert. Mit jedem neuen Reichsgesetze erweiterte sich aber auch die Möglichkeit einer ausgedehnteren Handhabung der Reichsaufsicht. Denn obwohl, wie wir sahen, das Reich die Verwaltung der Gliedstaaten auf den Gebieten der Reichsgesetzgebung kontrollieren kann, noch ehe es von seiner eigenen Kompetenz Gebrauch gemacht hat, so wird doch fast überall das Bedürfnis zu dieser Beaufsichtigung erst dann in stärkerem Grade hervortreten, wenn es sich darum handelt, die Ausführung eines erlassenen Reichsgesetzes zu überwachen.

Etwas anderes kam hinzu. Die Reichsgesetzgebung war in der Lage, an einer ganzen Reihe von Stellen über die ihr an sich gezogenen Grenzen unvermerkt in das Vorbehaltsgebiet der Landesgesetzgebung hinüberzugreifen. Die Verfassung wies allerdings, insbesondere in Artikel 4, dem Reiche nur bestimmte „Angelegenheiten" zu gesetzgeberischer Regelung zu; alle nicht ausdrücklich genannten

Gebiete waren den Gliedstaaten reserviert und ohne Verfassungsänderung dem Reiche nicht zu eröffnen. Es mußte nun aber erstlich dem Reiche freistehen, wenn seine Gesetzgebungskompetenz eine Wahrheit sein sollte, im Wege des Gesetzes solche Einrichtungen der Gliedstaaten zu beschränken oder zu beseitigen, welche die beabsichtigten Wirkungen eines Reichsgesetzes vernichten oder schmälern konnten. Dabei war es gar nicht zu vermeiden, daß das Reichsgesetz gelegentlich auch in Verhältnisse eingriff, die — ohne solchen Zusammenhang — nach der Verfassung von seiner Gesetzgebung nicht berührt werden durften. Das Reich ist zum Beispiel nicht kompetent, etwas über den Diätenbezug preußischer Landtagsabgeordneter zu bestimmen. Es hat sich gleichwohl mit Recht für befugt erachtet, in das Gesetz über die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstags vom 21. Mai 1906 eine Vorschrift aufzunehmen, wonach die Inhaber von „Doppelmandaten" in ihrer Eigenschaft als Mitglieder einer anderen politischen Körperschaft nur für solche Tage eine Vergütung beziehen dürfen, an denen sie als Reichsboten keine Entschädigung erhalten. Überhaupt aber gibt es viele Lebensgebiete, die zwar als solche in die ausschließliche Gesetzgebungssphäre des Gliedstaates gehören, die jedoch eine „Seite" besitzen, von der aus betrachtet sie als eine unter Artikel 4 der Reichsverfassung fallende „Angelegenheit" erscheinen können. Es ist, wie gesagt, an und für sich nicht die Aufgabe des Reichs, die Stellung der Abgeordneten eines Einzellandtags zu normieren; aber die Kompetenz des Reichs zum Erlaß von straf- und prozeßrechtlichen Bestimmungen ließ es zu, daß das Reich auch den Landtagsmitgliedern in weiten Grenzen Straffreiheit für Wortdelikte, Exemtion von Zivilhaft oder Privilegien in Ansehung der Erfüllung der Zeugenpflicht gewährte. Über das Wahlrecht zu den Landtagen und seine Ausübung hat das Reich nichts zu bestimmen; da aber das Reich das Recht zur Militärgesetzgebung und folglich auch das Recht zur Regelung der persönlichen Rechtsstellung der Militärpersonen besitzt, so konnte es im Reichsmilitärgesetze verfügen, daß für die zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen die Berechtigung zum Wählen auch in Betreff der einzelnen Landesvertretungen zu ruhen habe. Aus demselben Grunde durfte das Reich für die Anstellung und Pensionierung der „Militäranwärter" auch im Landes- und Kommunaldienste Vorsorge treffen, obwohl das einzelstaatliche

Beamtenrecht zur ausschließlichen Zuständigkeit der Landesgesetzgebung gehört. Bergwesen, Jagd, Fischerei, die Verhältnisse von Kirche und Schule zu bestimmen, das ist alles im allgemeinen ausschließlich die Sache der Landesgesetzgebung; aber wenn und soweit diese Dinge eine privatrechtliche, eine strafrechtliche, eine medizinalpolizeiliche Seite haben, sind sie nach Artikel 4, Ziffer 13 und 15 der Verfassung dem Zugriffe des Reichsgesetzgebers ausgesetzt. Am leichtesten hatte es hier überall das Strafgesetz. Da das Reich kraft seiner Kompetenz zur Gesetzgebung über das Strafrecht in der Auswahl der von ihm unter Strafe zu stellenden Tatbestände, mithin auch in der Setzung der gebietenden und verbietenden „Normen," deren Übertretung mit Strafe bedroht werden sollte, durch nichts gebunden war, so konnte es auf dem Umwege durch das Strafgesetzbuch oder durch Sonderstrafgesetze eine Regelung zahlreicher Angelegenheiten vornehmen, die — wie das Landesbeamtenrecht oder kirchliche Tatbestände oder polizeiliche Dinge von mancherlei Art — von Haus aus lediglich als Landesangelegenheit zu betrachten waren. Vermöge dieser „Konnexität" aber von Gegenständen der Landes- mit solchen der Reichsgesetzgebung, wonach sich überhaupt eine feste Grenze zwischen den beiden Gebieten kaum ziehen läßt, ist die der Landesgesetzgebung zunächst noch zukommende „Ausschließlichkeit" beinahe durch jedes größere Reichsgesetz auch ohne Verfassungsänderung irgendwie eingeschränkt worden.

Die Fruchtbarkeit der Reichsgesetzgebung hat jedoch auch andere, sehr weitgreifende unitarische Wirkungen gehabt. Sie betreffen vor allem das Verhältnis der Reichsangehörigen zu Reich und Staat.

Die Reichsverfassung hatte in dem bekannten Artikel 3 mehrere Sätze über ein sogenanntes „gemeinsames Indigenat" der Deutschen aufgestellt. Die Bedeutung dieser Bestimmungen bestand nicht etwa darin, daß für alle Reichsangehörigen im ganzen Reiche eine gleiche bürgerliche und staatsbürgerliche Stellung geschaffen wurde. Vielmehr besagte der Artikel nur, daß der Angehörige eines deutschen Staates von einem andern deutschen Staate in bestimmt bezeichneten Angelegenheiten, namentlich in Bezug auf Zulassung zu Wohnsitz und Grunderwerb, Gewerbebetrieb und öffentlichen Ämtern, sowie in Bezug auf Genuß der bürgerlichen Rechte, auf Rechtsverfolgung und auf Rechtsschutz nicht schlechter gestellt werden dürfe, als

der fremde Staat seine eigenen Angehörigen in diesen Dingen behandelte. Dadurch wurde also nicht eine Beziehung des Reichs zu seinen Bürgern, sondern des einzelnen Gliedstaats zu Bürgern anderer Gliedstaaten normiert. Es wurde weder eine gleiche Behandlung aller Deutschen überall im Reiche verlangt, noch gar der Deutsche zum Angehörigen jedes Aufenthaltsstaates gemacht, sondern nur überall eine Gleichheit in der Stellung der Landesfremden, soweit sie Deutsche waren, mit der Stellung der Einheimischen herbeigeführt. Diese Regelung war so wenig unitarisch, daß der Abgeordnete Braun (Wiesbaden) im verfassungvereinbarenden Reichstag ausrufen konnte: „Das ist kein deutsches Indigenat, das ist eine Vergünstigung, wie man sie durch völkerrechtliche internationale Verträge mit fremden Nationen stabiliert." Nun hat das Reich im Laufe der Jahre die meisten der in Artikel 3 genannten Angelegenheiten durch eigene Gesetze geregelt: Aufenthalt, Niederlassung und Unterstützungswohnsitz, Gewerbebetrieb, das Privat- und Strafrecht, den Prozeß, das Konkursverfahren und anderes mehr. Alle Gesetze aber, die hierüber ergangen sind, haben von sich aus die Stellung der Deutschen im ganzen Reiche für die fraglichen Beziehungen gleichmäßig gestaltet; die Möglichkeit einer unterschiedlichen Behandlung Einheimischer und landesfremder Deutscher ist damit dem Gliedstaate von vornherein genommen. Mit jedem neuen solchen Reichsgesetze ist mithin die praktische Bedeutung des Artikels 3 geringer geworden. Das hatte aber die Wirkung, daß für die wichtigsten Lebensverhältnisse des Individuums die Angehörigkeit zu einem bestimmten Einzelstaate mehr und mehr gleichgültig wurde. Die Landesangehörigkeit trat hinter dem Reichsbürgerrechte völlig in den Schatten. Gewiß gibt es noch heute Gegenstände, für die sie in Betracht kommt. Noch heute wird der Preuße, der sich in Dresden niederläßt, dadurch allein nicht zum Sachsen und hat deshalb auch kein Wahlrecht zur sächsischen Volksvertretung. Aber wenn er Wert darauf legt, es zu erlangen, so kostet es ihn — wieder nach reichsrechtlicher Vorschrift — nur ein paar Federzüge. Denn nach dem Reichsgesetze vom 1. Juni 1870 muß der sächsische Staat den reichsangehörigen Ausländer auf Verlangen in seinen Verband aufnehmen, wenn der Fremde nicht gerade ein auf öffentliche Unterstützung angewiesener armer Teufel ist oder wegen einer Vorstrafe einer polizeilichen Aufenthaltsbeschränkung unterliegt. Die in der besonderen Landesangehörigkeit liegenden Unterschiede haben sich um-

ſomehr ausgeglichen, als Freizügigkeit, Gewerbegeſetzgebung, die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets, verſtärkt durch die Einheit der wichtigſten indirekten Steuern, und anderes mehr eine große Leichtigkeit der Bevölkerungsbewegung innerhalb Deutſchlands ermöglicht, tatſächlich auch eine gewaltige Menſchenverſchiebung bereits bewirkt und jedenfalls innerhalb mancher Schichten der Geſellſchaft eine beträchtliche Abſchleifung urſprünglicher Stammesgegenſätze eingeleitet haben. Ohnehin war ja in Deutſchland die Verſchmelzung der Bevölkerung im Vergleich zu anderen Bundesſtaaten ſehr erleichtert, da innerhalb unſerer Grenzen nicht entfernt die Unterſchiede gleichmächtiger Nationalitäten beſtehen, wie ſie etwa in der Schweiz unausgleichbar vorhanden ſind. Es kommt dazu, daß das deutſche Indigenatsgeſetz, obwohl es — zunächſt ganz föderaliſtiſch — den Erwerb und Verluſt des Reichsbürgerrechts auf Erwerb und Verluſt der Gliedſtaatsangehörigkeit abſtellt, dennoch durch andere Beſtimmungen gerade dazu beiträgt, die Landesangehörigkeit hinter der Reichsangehörigkeit verſchwinden zu laſſen. Der Badener, der nach Preußen überſiedelt, hört dadurch nicht auf, ein Badener zu ſein. Wird er etwa Preuße durch Aufnahme oder Anſtellung im öffentlichen Dienſt, ſo bleibt er darum gleichwohl noch außerdem ein Badener. Er hat dann eine doppelte Staatsangehörigkeit. Beide Staatsangehörigkeiten vererben ſich aber von ſelbſt auf Söhne und Enkel, von denen die einen vielleicht in Württemberg, die andern in Sachſen geboren werden, ihr Leben lang dort bleiben und Söhne erzeugen, auf die wiederum jene beiden Staatsangehörigkeiten übergehen. Das kann ſich ſehr vervielfältigen; ein viel begehrter und viel „berufener" deutſcher Profeſſor kann es nach und nach mit Leichtigkeit zum Beſitze von acht und mehr Staatsangehörigkeiten bringen, von denen ſchließlich die meiſten äußerlich und innerlich ohne alle Bedeutung für ihn ſind. Sie alle legt er ſeinen Söhnen mit in die Wiege, die, wenn ſie nicht etwa Jurisprudenz ſtudieren, gar nicht wiſſen, wie reich ſie an „Vaterländern" ſind. So kommt es, daß es ſchon heute manchen Deutſchen gibt, der über ſeine Landesangehörigkeit völlig nngenügend unterrichtet iſt. In einigen Generationen wird das alles noch viel mehr verdunkelt und verwiſcht ſein. Die Reichsangehörigkeit verſchlingt die Landesangehörigkeit, und es iſt daher wohl auch nur eine Frage der Zeit, daß das Reich die Möglichkeit erhält, die Naturaliſation von Ausländern von ſich aus ſelbſtändig vorzu-

nehmen, — so wie das schon jetzt in den Schutzgebieten zulässig und im „Reichslande" Elsaß-Lothringen rechtens ist. Der preußische Entwurf zur norddeutschen Bundesverfassung hatte in Artikel 3 den lapidaren Satz aufgestellt: „Es gibt von der Publikation dieser Verfassung ab im ganzen Norddeutschen Bunde nur ein Indigenat." Diese Verdunkelung der Landesangehörigkeit erschien den Vertretern der anderen Regierungen viel zu groß, und so kam es zunächst zu dem komplizierten System, das im Artikel 3 seine verfassungsrechtliche Basis hatte. Aber die Entwicklung hat nach und nach von selbst dazu geführt, daß jenes vom preußischen Entwurfe aufgestellte Ideal der Sache nach heute fast schon erreicht ist.

Die ständige Vereinheitlichung des Rechts und das Zurücktreten der Landes- hinter der Reichsangehörigkeit hatte die weitere Folge, daß auch die besondere Gebietshoheit der Einzelstaaten von Jahrzehnt zu Jahrzehnt an eigener Bedeutung verlor, und daß die Landesgrenzen innerhalb des Reichsgebiets, auch abgesehen von Zoll- und Handelsangelegenheiten, ihre Rolle mehr und mehr ausspielten. Allerdings kann auch heute im allgemeinen ein deutscher Staat obrigkeitliche Akte nicht im Gebiete des deutschen Nachbarn vornehmen. Aber sobald das Reich zu einem großen einheitlichen Rechtsgebiete wurde, war es möglich, den Gerichts- und Verwaltungsakten der einzelstaatlichen Gewalt eine Wirksamkeit für das ganze Reichsgebiet zu verschaffen. Die Approbation, die dem Arzte oder Apotheker in einem Bundesstaate zuteil wird, wirkt für das ganze Reich. Wer in einem Bundesstaate die Fähigkeit zum Richteramte erworben hat, ist im ganzen Reiche zur Erlangung von Richterämtern befähigt. Pässe oder andere Reisepapiere, die von einer Landesbehörde ausgestellt sind, haben im Zweifel Gültigkeit für das ganze Bundesgebiet. Vor allem: die Rechtskraft der Urteile und Beschlüsse eines ordentlichen Landesgerichts hat im ganzen Reichsgebiete unmittelbare Wirkung; es ist gleichgültig, ob der Betroffene in dem Staate, in dem die Entscheidung ergeht, Wohnsitz oder Staatsangehörigkeit besitzt. Die gerichtliche Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte durch das Gericht eines Landes entzieht dem Verurteilten öffentliche Ämter und politische Rechte auch in allen anderen. Obwohl hierdurch die Behörde des Gliedstaats rechtlich noch nicht zum Reichsorgan, auch nicht zu einem „mittelbaren" gemacht wird, so gewinnt es doch äußerlich den An-

schein, als wäre dem so. Der Machtkreis der Landesbehörde erstreckt sich auf das ganze Reichsgebiet. Daher war es auch nur konsequent, daß das Strafgesetzbuch der Landespolizeibehörde für gewisse Fälle das Recht erteilte, Ausländer nicht nur aus dem Landes-, sondern aus dem ganzen Reichsgebiete auszuweisen. Ferner: der Grundsatz, daß ein Staatsangehöriger einem „fremden Staate" nicht zur Bestrafung ausgeliefert werden darf, hat im Verhältnis von Gliedstaat zu Gliedstaat keine Geltung. Fast kein Staat der zivilisierten Welt bringt es heute über sich, seine Bürger aus dem Lande zu weisen, und keiner kann vom anderen verlangen, daß er sich andere Individuen, als seine eigenen Staatsangehörigen zuschieben läßt. Aber der deutsche Gliedstaat kann seine eigenen hilfsbedürftigen Untertanen einem andern deutschen Staate zuweisen, wenn sie drüben einen Unterstützungswohnsitz erworben haben, und der andere muß sie bei sich aufnehmen, auch ohne daß sie gleichzeitig sein Indigenat besitzen.

Mit der steigenden Tätigkeit der Reichsgesetzgebung, stellte sich schließlich, gleichsam von selbst, auch eine Verstärkung der unitarischen Elemente im Bereiche der vollziehenden Reichsgewalt ein.

Nach der Verfassung gab es eine unmittelbare Reichsverwaltung nur in bescheidenen Grenzen. Im Großen und Ganzen sollte die Verwaltung, also auch die Ausführung der vom Reiche gegebenen Gesetze in der Hand der Einzelstaaten verbleiben, dem Reiche höchstens die Aufsicht darüber zustehen. Dieser Grundsatz ist in zahlreichen Fällen — gewöhnlich durch stillschweigende Änderung des Verfassungsprinzips — durchbrochen worden. Von Jahrzehnt zu Jahrzehnt hat man die Grenzen für die „eigene und unmittelbare Reichsverwaltung" weiter gezogen. Man hat allerdings die örtliche obrigkeitliche Tätigkeit, die Justiz und Verwaltung in der unteren Instanz, da wo die tägliche Berührung der Untertanen mit der Obrigkeit den unitarischen Fortschritt am fühlbarsten machen würde, zumeist in der Hand der Landesbehörden gelassen. Trotz der einheitlichen Regelung des Prozeßverfahrens in den Reichsjustizgesetzen urteilen noch heute in der untersten und mittleren Instanz die königlichen, herzoglichen, fürstlichen Amts- und Landgerichte. Aber die wachsende Einheitlichkeit des materiellen Rechtes steigerte naturgemäß das Bedürfnis nach der Gleichmäßigkeit seiner Anwendung. So kam es unter Sprengung des Verfassungsprinzips zur Einsetzung von

Reichsbehörden als oberer und oberster Instanzen. Der Norddeutsche Bund besaß nur kümmerliche Ansätze zu einem eigenen Behördensystem. Eigentlich war nur die Post- und Telegraphenverwaltung eine selbständige Verwaltung des Bundes. Noch Jahre lang besorgte das Preußische Ministerium des Auswärtigen die auswärtige Verwaltung des Reichs mit Ausnahme des Bundeskonsulatswesens, und da nach der Norddeutschen Bundesverfassung die Kriegsflotte unter „preußischem Oberbefehle" stand, so war das Preußische Marineministerium zunächst die gegebene oberste Behörde für die Marineverwaltung. Daher begnügte sich der Bund für den Anfang auch mit einer einzigen Zentralbehörde, dem Bundeskanzleramt, in welchem die Leitung des Post- und Telegraphenwesens besonderen Abteilungen überwiesen war. Es ist hier nicht der Ort zu schildern, wie sich aus diesen bescheidenen Anfängen allmählich ein großes Netz von Reichsbehörden mit einem zahlreichen Beamtenheer entwickelt hat, wie dem Bundes-, dann Reichskanzleramte und seinen bald vermehrten Abteilungen ganz neue, gleichgeordnete Zentralbehörden, z. B. das Auswärtige Amt und die Kaiserliche Admiralität zur Seite traten, wie das Reichskanzleramt selbst nach und nach zersprengt und aus seinen Abteilungen selbständige Behörden — Reichspostamt, Reichsjustizamt, Reichsschatzamt, Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen — gebildet wurden, wie innerhalb des Ressorts des Reichsamts des Innern (dem Reste des ehemaligen Reichskanzleramtes) zahlreiche neue Verwaltungsbehörden — Statistisches Amt, Normaleichungskommission, Gesundheitsamt, Schiffsvermessungsamt, Kanalamt, Reichsschulkommission und manche andere — entstanden, wie schon der Norddeutsche Bund mit der Einrichtung des Bundesoberhandelsgerichts, dem Vorläufer des Reichsgerichts, auch eine eigene, wiederholt erweiterte Gerichtsbarkeit erworben hat. Genug, daß sich das Reich nicht nur einen großen Kreis zentraler Verwaltungsbehörden, die sich sachlich durchaus mit den Ministerien eines Einheitsstaates decken, nicht nur eine Menge von anderen Behörden der äußeren, inneren und Finanzverwaltung geschaffen, sondern daß es auch mit dem Reichsgericht und dem Reichsmilitärgericht, mit dem Bundesamt für das Heimatwesen, dem Patentamt, dem Oberseeamt, dem Reichsversicherungsamt und anderen einen stattlichen Besitz von eigenen Justiz- und Verwaltungsgerichten gewonnen hat.

Diese „eigene und unmittelbare Verwaltung" des Reichs hat sich in fast unmerklicher Weise auch auf das Gebiet des Militärwesens hinübergespielt. Nach der Verfassung gab es keine Reichsmilitärverwaltung, sondern lediglich eine Militärverwaltung durch die Kontingentsherren unter Aufsicht des Reiches. Aber die Einheitlichkeit der Heereseinrichtungen, die Einheitlichkeit des Militäretats und der Umstand, daß nach Gesetzgebung und Praxis die „finanzielle Militärverwaltung" mehr und mehr in Vertretung des Reichsfiskus geführt wurde, hatten zur Folge, daß das Reich — wiederum über die Grenzen eines bloßen Beaufsichtigungsrechts hinaus — eine unmittelbare Einwirkung auf die Landesmilitärverwaltung gewann. Da insbesondere für die budgetmäßige Verausgabung der für das Reichsheer im Reichsetat verabschiedeten Summen der Reichskanzler gegenüber Bundesrat und Reichstag verantwortlich ist (Reichsverfassung, Artikel 72), so mußte ihm die Möglichkeit gewährt werden, auf die finanzielle Seite der Militärverwaltung einen maßgebenden Einfluß zu gewinnen. Im Laufe der Zeit hat sich das auch ganz von selbst so gemacht. Das Ergebnis aber war, daß in diesem Umfange die Militärverwaltung der Einzelstaaten, insbesondere also ihre Kriegsministerien in eine weitgehende Abhängigkeit von der Zentralinstanz des Reichs gerieten, und daß somit das Reich auch im Bereiche des Militärwesens eine Art eigener Verwaltung erlangte. Dadurch sind die Kriegsministerien, die doch an sich lediglich Landesbehörden sind, mit Ausnahme höchstens des durch die Reservatstellung geschützten bayerischen der Sache nach bis zu gewissem Grade „oberste" Reichsbehörden geworden, dem Reichskanzler etwa in derselben Art unterstellt wie die Vorstände der „Reichsämter" der Kriegsmarine, des Innern oder der Finanzen. Während daher die Justiz- oder Finanzminister der Gliedstaaten in gar keiner unmittelbaren Beziehung zum Reichstage stehen, tritt z. B. der preußische Kriegsminister nicht anders als der Staatssekretär des Reichsmarine- oder des Reichsschatzamtes dem Reichstage gegenüber.

Diese Erscheinung leitet uns nun sofort zur Betrachtung der organisatorischen Veränderungen über, die sich als eine Folge des Fortschrittes unitarischer Gedanken im Reiche eingestellt haben.

2.

Die im Vorgehenden geschilderte Entwicklung konnte nicht

ohne Einfluß bleiben auf die Stellung der verfassungsmäßigen Hauptorgane. Allmählich und stetig, wenn auch nicht so offensichtlich wie im übrigen, hat sich hier eine Verschiebung zu Gunsten des unitarischen Elements, d. h. des Kaisertums, auf Kosten des föderalistischen Bundesrats vollzogen.

Das zeigt sich zunächst in einer Verstärkung der kaiserlichen Position bei der Gesetzgebung. Hier hat, wie wir wissen, der Kaiser als solcher nach der Verfassung weder das Recht der Sanktion, noch das Recht der Initiative. An den Reichstag können Gesetzentwürfe nur vom Bundesrate, und an diesen nur von den „Bundesgliedern", d. h. den einzelnen Bundesstaaten gebracht werden. Nun war es eine ganz natürliche Folge der Ausbildung größerer Reichsämter, daß umfangreichere und wichtigere Gesetzentwürfe nur verhältnismäßig selten in den Landesministerien, vielmehr ganz regelmäßig im Reichsamt des Innern, im Reichsjustizamt u. s. w. ausgearbeitet wurden. Für den Entwurf des jährlichen Etatsgesetzes, aber auch für Staatsverträge, die durch das Auswärtige Amt vermittelt werden, verstand sich das ohnehin von selbst. Und daraus ergab sich wiederum ohne weiteres, daß solche Entwürfe beim Bundesrate nicht durch ein „Bundesglied", sondern durch den Vorgesetzten jener Reichsämter, den Reichskanzler, eingebracht wurden. Man behandelt die Anträge allerdings noch jetzt geschäftsordnungsmäßig als preußische. Aber das ist nichts anderes, als eine von föderalistischer Gewohnheit diktierte Fiktion. Denn dem Namen und der Sache nach sind die Entwürfe kaiserliche, nicht preußische Anträge. Sie werden vom Reichskanzler nicht als preußischem Bundesratsbevollmächtigten und im Auftrage der Krone Preußen, sondern als kaiserlichem Minister im Auftrage des Deutschen Kaisers vorgelegt. Und so greift man schwerlich fehl, wenn man dem Kaiser schon heute ein im Wege des Gewohnheitsrechts entstandenes Recht der Gesetzes-Initiative beim Bundesrate zuspricht.

Die organisatorischen Konsequenzen dieser Tatsache gehen viel weiter, als es im ersten Augenblicke den Anschein hat. Nach der Verfassung soll die Vertretung der Bundesratsvorlagen im Reichstage durch „Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien" stattfinden. Nun liegt es aber nahe, daß solche Vorlagen, wenn sie ihre Entstehung einer kaiserlichen

Initiative beim Bundesrate verdanken, im Reichstage von der kaiserlichen Regierung, d. h. vom Reichskanzler als Reichsminister und von den Staatssekretären der obersten Reichsämter vertreten werden. Auch wenn diese zugleich preußische Bundesratsbevollmächtigte sind, so treten sie im Reichstage vielleicht formell namens des Bundesrats, aber sachlich im Namen des Kaisers auf. Obwohl die Verfassung von einem Rechte des Reichskanzlers als Reichsministers, im Reichstage zu erscheinen und gehört zu werden, nichts weiß, wird heute niemand daran zweifeln, daß dieses Recht für ihn und seine Gehilfen in vollem Umfange besteht. So tritt der Kanzler jetzt dem Reichstage als Vertreter einer selbständigen kaiserlichen Politik gegenüber, die sich als Rechnungsfaktor im gesamten Umkreise der Reichstätigkeit und gerade auch im Bereiche der Gesetzgebung Geltung verschafft hat. Nicht nur die „verbündeten Regierungen", sondern der Kaiser und seine Regierung sind es, mit denen es der Reichstag bei Unterhandlungen und Vereinbarungen zu tun hat, und es entspricht dieser Entwicklung vollkommen, wenn der Kaiser als solcher zuweilen eine „Botschaft" an den Reichstag richtet, — eine Sitte, von der ebenfalls die Verfassung noch nichts gewußt hat.

Jede Verstärkung der kaiserlichen Stellung kann der Natur der Sache nach nur erfolgen auf Kosten des föderativen Bundesrats und der Landesregierungen, die er repräsentiert. Je weiter der Raum für die kaiserliche Initiative, um so schmaler die Gelegenheit für eine entsprechende Betätigung des Bundesrats und, was dasselbe bedeutet, der Einzelstaaten. Je größer der Einfluß des Kaisers und der kaiserlichen Behörden und Beamten auf die politische Gesamtlage, um so unbedeutender die politische Rolle des Bundesrats und der Regierungen, die hinter ihm stehen. Am deutlichsten hat sich das bei der organisatorischen Ausgestaltung des Reichsministeriums gezeigt, einer Umbildung, die sich in engstem Zusammenhange mit der eben geschilderten Entwicklung vollzogen hat.

Die Verfassung kannte nur einen kaiserlichen Minister, den Reichskanzler; er allein hatte die kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen gegenzuzeichnen. Ihm allein fiel die Verantwortlichkeit für die vollziehende Tätigkeit des Reiches zu, so weit sie dem „Präsidium" zugewiesen war. In seiner Hand liefen daher auch alle Fäden der Reichsverwaltung zusammen; das gesamte Reichsbehördensystem hatte

in seiner Person seine einzige Spitze. Diese in einem konstitutionellen Staatswesen ungewöhnliche Zentralisation der Verwaltung in der Ministerialinstanz war eines der schwersten Ärgernisse, das die Verfassung den liberalen Parteien des ersten und der späteren Reichstage bot. War die Ministerverantwortlichkeit ohnehin in der Verfassung nur ganz dürftig behandelt worden, so schien sie sich hier völlig zu verflüchtigen; denn es war von vornherein offenbar, daß es selbst für einen Minister von genialstem Weitblicke, umfassendsten Kenntnissen und unermüdlichster Schaffenskraft unmöglich sein mußte, für den ganzen Umfang der Reichsgeschäfte sachlich die Verantwortlichkeit zu übernehmen. Aber den Versuchen, welche jene Parteien im Jahre 1867 und in mehrfachen Anläufen in den Jahren 1869, 1871, 1874, 1877 und sonst unternommen haben, eine Mehrheit von Reichsministern an die Stelle des einzigen zu setzen, ist von Seiten Bismarcks und der Bundesregierungen ständig ein kategorisches Nein entgegengesetzt worden. Das geschah nicht nur aus der Besorgnis heraus, daß sich die Macht des Parlaments einem vielköpfigen Reichsministerium gegenüber in unerwünschtem Maße verstärken werde, sondern es waren auch föderative Bedenken, welche die Erfüllung der liberalen Wünsche zunächst verhinderten. Schon im verfassungvereinbarenden Reichstage bezeichnete Bismarck jede Form von Bundesministerium als „unitarisch", und das ist oft wiederholt worden. Diese Auffassung ist auch vollkommen begründet. Denn ein mehrköpfiges Reichsministerium ist in der Tat von der Stunde seiner Geburt an eine Bedrohung für den Bundesrat, dessen gesetzgeberische Initiative, dessen administrative Kompetenzen, dessen politische Position dem Reichstage gegenüber durch die Konkurrenz eines „geschäftshungrigen" Ministeriums notwendig geschwächt werden müssen. Reichsministerien von mehr als nomineller Selbständigkeit können nach Bismarcks Ausdrucke nur unter gleichzeitiger Verminderung der Bundesratszuständigkeit „geschäftlich dotiert" werden. Und doch haben wir heute der Sache nach eine Mehrheit von Reichsministerien.

Das Reichsgesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878 hat dem Kaiser das Recht gegeben, dem Reichskanzler auf seinen Antrag und „in Fällen der Behinderung desselben" außer einem Generalstellvertreter sogenannte Ressortstellvertreter zu

bestellen. Die Chefs der obersten Reichsämter sind dafür bestimmt; freilich immer nur für den Teil ihres Ressorts, der in Geschäften eigener und unmittelbarer Verwaltung des Reichs besteht, also nicht, soweit die Beaufsichtigung der Gliedstaaten in Frage kommt, — dieses zweite hat der Föderalismus nicht zulassen zu können geglaubt. Da aber die Geschäftslast des Reichskanzlers so groß geworden ist, daß der Fall der „Behinderung" *immer* gegeben ist, so hat der Kaiser von seinem Rechte dauernd Gebrauch gemacht. Damit ist die Stellvertretung eine ständige Einrichtung geworden. Allerdings nicht so, daß die „Stellvertretungsämter" als solche wirkliche Behörden im technischen Sinne wären, und auch nicht so, daß jeder Staatssekretär mit seinem Amte ipso iure auch die Stellvertretung erhielte, aber doch in der Weise, daß kein Staatssekretär der in Betracht kommenden Ressorts heute ernannt werden könnte, ohne gleichzeitig auch mit der Stellvertretung des Reichskanzlers in seinem Bereiche betraut zu werden. Allerdings hat weiterhin der Föderalismus das Zugeständnis erhalten, daß formell an der Einzigkeit des Reichskanzlers festgehalten wurde. Das Gesetz ermächtigte nämlich den Reichskanzler, auch während der Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vorzunehmen. Allein erstlich wird dies nach Lage der Dinge nur höchst selten vorkommen. Und ferner — was wichtiger ist — die Stellvertreter sind mit einer *eigenen Verantwortlichkeit* ausgestattet worden. Hierin liegt aber der Schwerpunkt der neuen Einrichtung. Es ist keineswegs an dem, daß die Ressortstellvertreter des Reichskanzlers, wie *Seydel* es verlangt, „bloße Fachmänner" sind, die „nicht als Minister erscheinen dürfen." Es steht in Wahrheit gerade umgekehrt. Indem das Gesetz den Stellvertretern eine selbständige Verantwortlichkeit aufbürdet, die durch Eingreifen des Reichskanzlers nur ausnahmsweise beschränkt werden wird, hat es sie aus fachmännischen Hilfskräften des Kanzlers zu wirklichen „politischen Persönlichkeiten" gemacht. Bei der kürzlich erfolgten Neuredaktion des Reichsbeamtengesetzes hat man daraus die ganz richtige und höchst charakteristische Folgerung gezogen, daß *alle* Staatssekretäre gleich dem Reichskanzler jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern können (§ 35). Trotz ihrer dienstlichen Unterordnung unter den Reichskanzler wird es sich jedenfalls in Zukunft nicht vermeiden lassen, ist aber meines Wissens schon jetzt nichts Ungewöhnliches, daß die Staatssekretäre

unmittelbar zum Vortrage beim Kaiser zugelassen werden. Mit alledem haben sich die Stellvertretungsämter in der Tat als die „weit geöffneten Türen" erwiesen, von denen Windthorst befürchtete, daß durch sie der Eintritt von Reichsministerien erfolgen würde. Der scharfsinnige Zentrumsföderalist hat hier, wie so oft, die richtige Witterung gehabt. Daher der heftige Widerstand, den seine Partei dem Stellvertretungsgesetze entgegenstellte, nachdem es die föderalistischen Klippen innerhalb des Bundesrats mit knapper Not überwunden hatte. Aber auch hier hat sich der Unitarismus gegenüber dem Föderalismus als siegreich erwiesen.

Der Gewinn, welcher aus der freieren Beweglichkeit der oberen Reichsbehörden für die kaiserliche Regierung in ihrem Verhältnisse zum Bundesrat erwachsen mußte, machte sich sehr bald geltend. Es lag nahe, ja es war in gewissem Sinne geradezu nötig, daß die Staatssekretäre vom Kaiser als dem Könige von Preußen zu Bundesratsbevollmächtigten ernannt wurden, und das ist in ausgiebigem Maße geschehen. Heute sind von den siebenzehn preußischen Sitzen im Bundesrat nicht weniger als neun von Inhabern hoher Reichsämter besetzt, — einer vom Reichskanzler, sieben von Staatssekretären, einer vom Präsidenten des Reichsmilitärgerichts. Während anfänglich der Vorsitz des Reichskanzlers im Bundesrate die einzige äußere Brücke bildete, die von der kaiserlichen Exekutive zum Bundesrate hinüberführte, hat heute die kaiserliche Regierung, wenn auch auf dem Umwege durch die preußische Stimmberechtigung, darum aber doch nicht minder wirksam, eine ständige und einflußreiche Vertretung im Bundesrate selbst erlangt. Dazu kommt, daß auch die Vertreter der preußischen Bundesratsbevollmächtigten, also die Männer, auf deren Schultern die eigentliche Arbeit innerhalb des Bundesrates lastet, zum größeren Teile aus den Reichsämtern — einschließlich des elsaß-lothringischen Ministeriums — genommen werden. Es sind nach dem jetzigen Stande zwei Drittel, nämlich sechsundzwanzig von insgesamt achtunddreißig. Rechnet man von dem Reste die drei Herren aus dem Preußischen Kriegsministerium ab, das sich ja in gewissem Sinne als eine Reichsbehörde betrachten läßt, so bleiben nur neun Stellvertreter übrig, die von den preußischen Ministerien gestellt sind. Aus alledem ergibt sich aber von selbst, welch bedeutenden Einfluß die kaiserliche Regierung auf die Arbeiten des Bundesrats und seiner Ausschüsse auszuüben vermag, — auf die Ge-

staltung der Gesetzentwürfe und, was in diesem Zusammenhange ebenso bedeutsam ist, auf den Inhalt der bundesrätlichen Verordnungen. Denn die starke Bevorzugung der Reichsbeamten bei der Auswahl der preußischen Bevollmächtigten ist nicht nur etwa, wie man denken könnte, eine Mediatisierung der preußischen Regierung (wovon an späterer Stelle noch zu sprechen ist), sondern ein wohlbedachtes Mittel für die Einwirkung der Reichsregierung auf den Bundesrat selber. Es ist offenbar etwas Anderes, wenn Entwürfe zu Gesetzen, Verordnungen, Staatsverträgen an den Bundesrat gleichsam nur von außen herantreten, als wenn — wie jetzt — ihre Vertretung innerhalb des Kollegiums von denselben Personen erfolgen kann, von denen die erste Anregung ausgegangen ist. Zu den vielgestaltigen Aufgaben des Bundesrats und seiner Ausschüsse gehören in beträchtlichem Maße auch solche, die man als „ministerielle" bezeichnen kann; bekanntlich sind insbesondere die Ausschüsse von Bismarck mit Ministerien verglichen worden. Indem aber den Staatssekretären, diesen neuen „Reichsministern", ein bestimmender Einfluß auch auf diese Sphäre der Bundesratstätigkeit eingeräumt wurde, ging der Sache nach die ministerielle Funktion des Bundesrats bis zu einem gewissen Grade auf das kaiserliche Ministerium über. Man kann ohne Übertreibung sagen, daß viele bundesrätliche Verordnungen in Wahrheit nichts anderes sind als Verordnungen der obersten Reichsbehörde, die sich um der verfassungsmäßigen Form willen in das Gewand einer Bundesratsverordnung gekleidet haben.

Gerade hier aber zeigt sich die große Bedeutung des Stellvertretungsgesetzes. Die Staatssekretäre, die als preußische Bevollmächtigte im Bundesrate sitzen, sind als Stellvertreter des Reichskanzlers dem Reichstage verantwortlich. Obwohl nun ihre Abstimmung im Bundesrate von der Instruktion der preußischen Regierung abhängig ist und eine Verantwortlichkeit für die Abstimmung dem Reichstage gegenüber nicht besteht, so kann doch jenes Verhältnis zum Reichstage weder ohne Einfluß auf den Inhalt der preußischen Instruktion, noch auch — was uns hier zunächst interessiert — ohne Einfluß auf die Stellung der Staatssekretäre gegenüber den Vertretern der anderen Regierungen bleiben. Das hat schon der Abgeordnete Braun (Wiesbaden) im verfassungvereinbarenden Reichstage von 1867 vorausgesagt. Indem er den — damals aussichtslosen — Wunsch

aussprach, es möge ausdrücklich in die Verfassung geschrieben werden, daß außer dem Bundeskanzler die von dem Präsidium ernannten Vertreter der einzelnen Verwaltungszweige die Maßregeln der Verwaltung vor dem Reichstage zu vertreten und zu verantworten haben, meinte er: „Es hat das dann auch den weiteren Vorzug, daß damit ein Teil der Gefahr, daß die Vertreter des Bundespräsidiums in den Kommissionen (des Bundesrats) in der Minorität bleiben, beseitigt wird; denn wenn der Vertreter des Bundespräsidiums das Departement vor dem Reichstag zu repräsentieren hat, so werden sich seine Kollegen innerhalb der Kommission zweimal besinnen, bevor sie ihn in die Minorität bringen." Man könnte heute mit ähnlichen Worten, ohne sich von der Wahrheit sehr weit zu entfernen, eine der Hauptwirkungen des Stellvertretungsgesetzes bezeichnen.

So schloß sich in einer langen Kette der unitarischen Entwicklung ein Glied an das andere: steigende Reichsgesetzgebung — vermehrte unmittelbare Reichsverwaltung — Entstehung selbständiger höchster Reichsbehörden — Reichsministerien — kaiserliche Initiative mit allen Nebenfolgen, vor allem der fortschreitenden Verringerung des bundesrätlichen Einflusses. Die dem Kaiser zugefallene Initiative bei der Gesetzgebung spielt dabei, wie ich meine, die bedeutsamste Rolle. Ist das richtig, so würde jener Prozeß seinen natürlichen Abschluß finden, wenn dem Kaiser schließlich noch das formelle Recht der Sanktion oder doch des Veto zuteil werden sollte. Auch in dieser Richtung aber hat sich die unitarische Bewegung bereits geltend gemacht.

Nach der Verfassung ist, wie wir sahen, der Kaiser verpflichtet, ein ordnungsmäßig von Bundesrat und Reichstag angenommenes Gesetz mit seiner Unterschrift zu versehen und verkündigen zu lassen, wie er auch einen vom Bundesrate aufgestellten Gesetzentwurf an den Reichstag bringen muß. Nun haben wir bereits im Jahre 1880 einen wichtigen Präzedenzfall erlebt, in welchem sich die kaiserliche Regierung aus sachlichen Gründen geweigert hat, die ihr von der Verfassung vorgeschriebene stumme Rolle des Boten zu spielen. Es handelte sich um den Entwurf zu einem Reichsstempelgesetze, in welchem der Bundesrat gegenüber der kaiserlichen Vorlage einen Abstrich vor-

genommen hatte. Der Gegenstand war an sich unbedeutend; die Abänderung bezog sich auf die Steuerfreiheit der Quittungen über Postanweisungen und Postvorschußsendungen. Aber der Beschluß war unter Majorisierung Preußens, Bayerns und Sachsens gefaßt worden. Der Reichskanzler meinte, eine in solcher Weise zustandegekommene Vorlage vor dem Reichstage nicht vertreten zu können, und bat den Kaiser um seine Entlassung. In seiner Antwortordre erklärte der Kaiser, er erkenne an, daß der Kanzler hier in einen Konflikt zwischen seiner verfassungsmäßigen Pflicht und der ihm „obliegenden Verantwortlichkeit" geraten könne. Gleichwohl genehmigte er das Entlassungsgesuch nicht, sondern gab seinem Minister anheim, bei ihm und beim Bundesrate Anträge zu stellen, welche „die verfassungsmäßige Lösung eines derartigen Konflikts der Pflichten herbeizuführen geeignet sind." Stellt man sich auf den Standpunkt der Reichsverfassung, so konnte im gegebenen Falle von einer Pflichtenkollision nicht wohl die Rede sein. Denn wenn der Kaiser unbedingt gebunden ist, einen Bundesratsentwurf, seinen Inhalt unangesehen, an den Reichstag zu bringen, so kann für seinen Minister eine Verantwortlichkeit für den Inhalt der Bundesratsvorlage überhaupt nicht in Frage kommen. Und doch erkannte der Kaiser solche Verantwortlichkeit ausdrücklich als gegeben an. Damit nahm er aber stillschweigend für die kaiserliche Regierung das Recht in Anspruch, die sachliche Angemessenheit einer Bundesratsvorlage zu prüfen und über ihre Weitergabe an den Reichstag selbständige Entschließung zu fassen. Das bedeutete, wie Hänel mit vollem Rechte ausgeführt hat, nichts Geringeres als ein „vorausgenommenes Veto." Denn es ist selbstverständlich, daß der Kaiser, wenn er sich für befugt erachtet, eine Bundesratsvorlage dem Reichstage vorzuenthalten, weil er mit ihrem Inhalte oder den Umständen ihres Zustandekommens nicht einverstanden ist, — daß er sich für berechtigt ansehen muß, aus gleichen Gründen auch einem fertigen Gesetze die Ausfertigung und Verkündigung zu verweigern. Der Erfolg des damaligen Vorgehens ist gewesen — daß der Bundesrat sich gefügt und seinen ersten Beschluß zurückgenommen hat. Nun ist mit diesem einen Falle gewißlich die Reichsverfassung noch nicht geändert. Aber wenn sich Vorgänge, wie die eben geschilderten, wiederholen sollten, so würde sich der Bundesrat aller Voraussicht nach nicht anders verhalten als

damals. Nach der ganzen Lage der Dinge würde es heute mehr denn jemals ausgeschlossen sein, daß es der Bundesrat auf einen Konflikt ankommen ließe. Wenn der Kaiser will, so hat er das Veto In einer Reichstagsrede vom 24. Februar 1881 erzählte Fürst Bismarck, er habe sich bei Herstellung der Verfassung mit einer hohen juristischen Autorität, dem nachmaligen Präsidenten des Bundesoberhandelsgerichts Pape, über die Existenz des kaiserlichen Veto gestritten. Pape habe erklärt: der Kaiser hat kein Veto. „Ich sagte: verfassungsmäßig hat er es nicht, aber denken Sie sich den Fall, daß dem Kaiser eine Maßregel zugemutet wird, die er nicht glaubt erfüllen zu können, oder eine solche, die er glaubt erfüllen zu können, sein zeitiger Kanzler warnt ihn aber und sagt: hierzu kann ich nicht raten, das kontrasigniere ich nicht. Gut nun, ist der Kaiser denn dann in diesem Falle verpflichtet, einen anderen Kanzler zu suchen, seinen Widerstreber zu entlassen? Ist er verpflichtet, einen jeden zum Kanzler zu nehmen, der ihm etwa von anderer Seite vorgeschlagen wird? Wird er sich den zweiten, dritten suchen, die beide sagen: die Verantwortlichkeit hierfür, für diesen Gesetzentwurf können wir nicht durch die Vorlage im Reichstag übernehmen? Darauf hat mir Herr Pape geantwortet: Sie haben recht, der Kaiser hat ein indirektes und faktisches Veto." Gibt man das zu, dann ist allerdings nur noch ein sehr kleiner Schritt bis zu der Stufe zu tun, auf welcher der Kaiser als selbständiges Organ der Gesetzgebung neben Bundesrat und Reichstag erscheinen wird. Schon von Anbeginn an bedienten sich das Bundespräsidium und der Kaiser bei der Verkündigung der Gesetze einer Formel, nach deren Wortlaute der Kaiser als der eigentliche Gesetzgeber, der Bundesrat aber in keiner höheren Rolle als der Reichstag erscheint. „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen ꝛc. verordnen im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt." Es fehlt nicht mehr viel daran, daß sich diese vorläufig noch inkorrekte Form mit dem positiven Verfassungsrechte deckt. Schon ist in Elsaß-Lothringen die kaiserliche Stellung auch in diesen Dingen ganz monarchisch gestaltet. Der Kaiser hat dort nicht nur ein dem monarchischen entsprechendes Notverordnungsrecht, bei dem der Bundesrat auf die „Zustimmung" beschränkt ist, sondern es ist auch bei der „Landesgesetzgebung" für die

Reichslande dem Bundesrate durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 eine Stellung zugewiesen worden, die derjenigen eines Oberhauses verzweifelt ähnlich sieht. Die Sanktion der Landesgesetze erfolgt durch den Kaiser, nachdem Bundesrat und Landesausschuß ihre „Zustimmung" erklärt haben. Aber auch für die Schutzgebiete ist der Kaiser tatsächlich der Monarch des Reiches, wenn er auch die Schutzgewalt, ebenso wie die Reichsgewalt in den Reichslanden, „im Namen des Reiches" zu führen hat. Genau wie ein Monarch übt der Kaiser schon heute das Begnadigungsrecht, wo das Reich eine eigene und ausschließliche Strafgerichtsbarkeit besitzt, — also namentlich in Strafsachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz geurteilt hat, aber selbstverständlich auch in Strafsachen der Marinestrafgerichte, der Konsulargerichte und der Gerichte in den Schutzgebieten.

So „kapseln", um mit Bornhak zu reden, die kaiserlichen Regierungsrechte die bundesrätlichen allmählich ein. Das Kaisertum, von dem Treitschke im Dezember 1870 sagte, es sei „vorderhand mehr ein Anspruch als eine Wirklichkeit", hat im Laufe eines Menschenalters den Weg zur Reichsmonarchie schon mehr als zur Hälfte zurückgelegt.

3.

Wir sind noch nicht am Ende. Die stufenreiche Entwickelung, welche eine so bedeutende Verstärkung der unitarischen Verfassungselemente bewirkt hat, fand Unterstützung in einer wichtigen und charakteristischen Tatsache. Das Bedürfnis nach Vereinheitlichung von Rechts- und Verwaltungsgrundsätzen und nach einer größeren Konzentration der Verwaltung selber ist so lebhaft gewesen, daß es sich gelegentlich auch auf föderalistischen Umwegen Geltung verschafft hat. Der Unitarismus, der auf der normalen Bahn der Gesetzgebung zufolge der herrschenden Kompetenzregulierung nicht vorwärts kommen konnte, bediente sich föderalistischer Formen, um sein Ziel zu erreichen. Es handelt sich dabei um Vorgänge, die unter sich nach der rechtlichen sowohl wie der politischen Seite mancherlei Verschiedenheiten aufweisen.

In zahlreichen Fällen haben die Einzelstaaten zur Herstellung einheitlichen Rechts oder gleichmäßiger Verwaltungsvorschriften, wenn der Weg der Reichsgesetzgebung oder Verordnung verschlossen oder aus besonderen Gründen nicht ohne weiteres gangbar war, den Weg

der zwischenstaatlichen Vereinbarung beschritten. So sind die Eisenbahnverwaltungen im Vertragswege zu einheitlichen Güter-, Personen- und Gepäcktarifen gelangt und verhandeln über eine Gemeinschaft der Betriebsmittel. Die Justizverwaltungen haben manche Fragen der Rechtspflege, die Unterrichtsverwaltungen gewisse Universitätsangelegenheiten unter der Hand geregelt, die Forstverwaltungen stehen in Beratungen über eine gleichmäßige Gestaltung des forstlichen Unterrichts. Wir haben es hier mit einer Erscheinung zu tun, die auch in anderen Bundesstaaten eine Rolle spielt; die „Konkordate" oder „Verkommnisse" der Schweizer Kantone „über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung", die ihnen die Bundesverfassung gestattet, bieten eine naheliegende Parallele. Die Beispiele, die sich übrigens leicht vermehren lassen würden, beweisen, daß die Einzelstaaten auch auf den der Landeskompetenz ausschließlich vorbehaltenen und von den Gliedstaaten sorgfältig vor Übergriffen des Reichs gehüteten Gebieten keineswegs in starrer Isolierung verharren können. Der Zusammenschluß der deutschen Staaten in politischer und wirtschaftlicher Beziehung bewirkt eben fast überall, daß sich die Landesregierungen über gleichmäßiges Vorgehen verständigen müssen. Und dabei ist es nicht ohne Bedeutung, daß solche zwischenstaatliche Vereinbarungen sehr häufig auf Grund einer Anregung des Reichskanzlers und gelegentlich auch nach Konferenzen im Schoße hoher Reichsbehörden zustande gekommen sind, — wie etwa die Abmachung über gleichmäßige Polizeiverordnungen zur Bekämpfung der Cholera im Jahre 1883, über gesundheitspolizeiliche Überwachung fremder Seeschiffe in deutschen Häfen, über Verbote gegen die öffentliche Ankündigung von Geheimmitteln. So kommt die Leitung der Gliedstaaten durch das Reich in irgend einer Form doch immer wieder zum Ausdruck!

Daneben bot nun aber auch die föderative Institution des Bundesrats ein bequemes Mittel dar, um in Recht und Verwaltung zu einer Einheitlichkeit zu gelangen, die auf dem Wege von Gesetz oder Verordnung nicht ohne weiteres zu erreichen war. An sich ist der Bundesrat ein verfassungsmäßiges Beschlußorgan des Reichs. Aber die Art seiner Zusammensetzung und seiner Verhandlungsweise läßt ihn von Hause aus als das geborene Organ der Verständigung unter den Regierungen auch dort erscheinen, wo Be-

schluß und Majoritätsentscheidung nicht in Betracht kommen können. So ist er von Anfang an auch als ein „Kommunikationsorgan" gedacht gewesen; in besonderer und eigentümlicher Weise tritt das bei dem Ausschusse für auswärtige Angelegenheiten hervor. Aber darüber hinaus lag es nahe, daß sich im Schoße des Bundesrats und unter Anwendung der Formen, welche die Geschäftsordnung für seine Beschlüsse vorsieht, eine Vereinbarung zwischen sämtlichen Einzelstaaten über Fragen bewerkstelligen ließ, die einer bundesrätlichen Entscheidung nach der Verfassung unzugänglich waren. Die Straßenpolizei z. B. ist kein Gegenstand der Reichskompetenz; aber der Bundesrat, oder richtiger: die Regierungen im Bundesrate haben sich über den Erlaß von Polizeiverordnungen geeinigt, die den Verkehr mit Kraftfahrzeugen und mit Fahrrädern im Interesse der Sicherheit auf öffentlichen Wegen und Plätzen regulieren. Die Rechtschreibung im amtlichen Verkehre der Landesbehörden und im Schulunterrichte ist kein Gegenstand, den das Reich normieren kann; aber der Bundesrat hat eine einheitliche Orthographie für Schule und Amt vereinbart. Auch bei Angelegenheiten, die an sich im Bereiche der Reichskompetenz gelegen sind, die aber wegen mangelnder reichsgesetzlicher Grundlage einer Ausführungsverordnung nicht zugänglich waren, ist man ähnlich verfahren. Dahin gehören die im Bundesrate festgestellten „Grundsätze" über die Vollstreckung von Freiheitsstrafen, über die Abgabe stark wirkender Arzneien, über den Verkehr mit Geheimmitteln und anderes. Alle diese Vereinbarungen sind materiell nicht Beschlüsse des Bundesrats. Sie enthalten kein Reichsrecht. Sie müssen, um verbindlich zu werden, von Landeswegen verkündigt werden, — alles ganz föderalistisch. Aber das Interessante und Bedeutsame daran ist, daß sie sich immerhin äußerlich als Beschlüsse geben, und daß bei ihrer Herstellung, wie von Jagemann berichtet, in minder wichtigen Punkten gelegentlich wohl auch eine Majoritätsentscheidung von der Minderheit ruhig hingenommen wird.

Wenn sich diese Vereinbarungen als ein Mittel darstellten, eine größere Gleichmäßigkeit des Rechts innerhalb des Reichsgebiets auf einem föderativen Umwege hervorzubringen, so konnte ein ähnlicher Weg beschritten werden, um die nach der Verfassung zerstreute vollziehende Gewalt der Einzelstaaten in Rechtsprechung und Verwaltung mehr und mehr zu konzentrieren. Die Bildung größerer Gerichtsge-

meinschaften und ähnliches liegt wenigstens teilweise in dieser Richtung. Sollte die erstrebte Betriebsmittelgemeinschaft der deutschen Eisenbahnverwaltungen noch einmal zur Wirklichkeit werden, so würde das „Gemeinschaftsamt" ein hervorragendes Beispiel für eine Rechtsbildung sein, bei der auf föderativer Basis ein den obersten Reichsverwaltungsbehörden analoges Institut geschaffen werden kann. An dieser Stelle vermag aber der Unitarismus sein Ziel manchmal noch sehr viel direkter zu erreichen. Die Einzelstaaten brauchen sich nämlich nicht darauf zu beschränken, gemeinschaftliche Organe zur gemeinschaftlichen Ausübung von Hoheitsrechten zu schaffen, sondern sie können — wiederum im Vertragswege — die Ausübung eines ihnen von der Verfassung belassenen Hoheitsrechtes unmittelbar auf das Reich übertragen. Nach der Reichsverfassung haben zum Beispiele die Landesregierungen das Recht, die unteren Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung anzustellen. Aber eine große Reihe von ihnen, Preußen an der Spitze, hat die Ausübung dieser Befugnis dem Reiche überlassen. Es ist nur formell davon verschieden, sachlich aber von der gleichen Bedeutung, wenn die Gerichtsbarkeit in Kompetenzkonfliktsfällen auf Antrag eines Einzelstaats auf das Reichsgericht übernommen wird (§ 17 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze), oder wenn auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung ein Akt der Landesgesetzgebung das Bundesamt für das Heimatwesen auch zur Entscheidung solcher Streitigkeiten befähigt, die an sich von den Behörden des Einzelstaats zum Austrag gebracht werden könnten (Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz, § 52).

Ebenfalls in unitarischer Richtung und doch wieder auf anderem Boden bewegen sich die Verträge, durch welche eine Anzahl deutscher Mittel- und Kleinstaaten ihre Verwaltung in wichtigen Zweigen an die preußische angeschlossen haben. In erster Linie die militärische. Von Bayern, Sachsen und Württemberg abgesehen, haben nach und nach alle deutschen Staaten mit Preußen Militärkonventionen abgeschlossen und darin die ihnen verfassungsmäßig verbliebenen Rechte der Militärhoheit — mit geringen Vorbehalten — auf den preußischen Staat übertragen. Dadurch ist das föderative Kontingentssystem, auf dem die deutsche Heeresverfassung grundsätzlich beruht, für den größeren Teil des Reiches in sein unitarisches Gegenteil verkehrt worden. Während es nach der Verfassung fünfundzwanzig Kontingente

geben könnte, bestehen heute tatsächlich nur noch vier. So gesellte sich zu der Einheitlichkeit des deutschen Heeres in Gesetzgebung, Aufsicht und Oberbefehl mehr und mehr auch die Einheitlichkeit der Verwaltung. In Baden und Hessen gibt es keine Militärverwaltung durch ein badisches oder hessisches Kriegsministerium; sondern für diese und alle anderen Konventionsstaaten vereinigt sich die Militärverwaltung im Kriegsministerium des preußischen Staates. Auch Württemberg hat sich in der vielbesprochenen Bebenhäuser Konvention einer Beschränkung in der Ausübung der ihm nach der Verfassung und dem Vertrage von 1870 zustehenden Kontingentsherrlichkeit unterworfen. Bei Kommandierungen nnd Beförderungen der Offiziere wird hier in Bezug auf das Dienstaltersverhältnis eine Art gemeinschaftliche Rangliste zu Grunde gelegt, so daß, wie man mit Recht gesagt hat, die preußische Armee und das württembergische Armeekorps in diesen Dingen wie eine Einheit erscheinen. Verträgen ähnlichen Inhalts begegnen wir aber auch auf anderen Gebieten. Die hessischen Eisenbahnen z. B. sind mit den preußischen zu einer Betriebsgemeinschaft vereinigt worden. Auch das bedeutet der Sache nach eine Übertragung der Ausübung von Landeshoheitsrechten auf Preußen. Denn wenn auch der Vertrag von 1896 seinem Wortlaute nach eine „gemeinsame" Verwaltung des beiderseitigen Eisenbahnbesitzes herbeiführen wollte, so wurde doch in Bezug auf Leitung, Beaufsichtigung und Etatsaufstellung der preußischen Eisenbahnverwaltung eine schlechthin ausschlaggebende Rolle zugewiesen, — der einzige Vortragende Rat, den das Großherzogtum Hessen in die Zentralbehörde delegiert, wird sich über ein Übermaß von Einfluß nicht zu beklagen haben. Durch eine stattliche Reihe von Verträgen hat sich ferner die preußische Staatslotterie in den letzten Jahren die Lotterien anderer Staaten angegliedert und deren Gebiet der eigenen Lotterie eröffnet; mit den allein noch übrig gebliebenen Lotterieverwaltungen in Sachsen, Hamburg und den Reichslanden schweben Verhandlungen, die vielleicht zu einer ähnlichen Verschmelzung führen werden. Im denkbar weitesten Umfange endlich ist der Anschluß einer Landesverwaltung an die preußische durch den Waldeckschen Akzessionsvertrag bewirkt worden; hier ist bis auf ganz kleine Reste die gesamte Regierung, einschließlich der Führung der Bundesratsstimme, auf den preußischen Staat übergegangen.

Diese „Anschlußverträge" unterscheiden sich aber nach Form und

Wirkung sehr wesentlich von den vorhin behandelten Vereinbarungen. Als Mittel der Vereinigung vollziehender Gewalt in einer Hand sind sie allerdings ein Ausdruck unitarischer Tendenz so gut wie jene. Aber sie legen die Gewalt nicht in die Hand eines gemeinsamen Organs oder des Reiches selbst, sondern in die Hand Preußens. Die preußische Staatsgewalt wird über die Grenzen des eigenen Staats hinaus auf das Gebiet anderer erstreckt. In der Konsequenz der oben besprochenen „Gemeinschaftsverträge" liegt die Beseitigung der Landesverwaltung, einschließlich der preußischen, zu Gunsten des Reichs; hinter dem „Gemeinschaftsamt" der Eisenbahnverwaltungen z. B. wartet die Reichseisenbahn. In der Konsequenz der „Anschlußverträge" liegt es indeß, daß der preußische Staat die Verwaltung der anderen auffaugt, — daß, wie Schäffle es prophezeit hat, der „stärkere Partikularismus den schwächeren aufzehrt, wenn auch Stück um Stück, so wie man eine Artischocke ißt." Nur ob man das gerade Partikularismus nennen darf, wäre zu bezweifeln. Richtiger wird es sein zu sagen, daß auch hier ein Stück Unitarismus zu finden ist, der sich nur wieder eines besonderen Weges, meinethalben des Umweges über den „Partikularismus" bedient. Es ist der unitarische Gedanke in der Form der preußischen Hegemonie, der hier seine Auferstehung feiert.

Wie man diese Entwicklung vom politischen Standpunkte aus zu beurteilen hat, das ist eine Frage, die erst später zu erörtern sein wird. Aber ihre Bedeutung für die weitere Kräftigung des unitarischen Prinzips läßt sich nicht verkennen. Wem käme nicht unwillkürlich bei einer Betrachtung der heutigen Kämpfe um die Vereinheitlichung des Eisenbahnwesens und der schüchternen Anfänge, die hier gemacht sind, der Gedanke an die Geschichte unserer Zolleinheit? Erst Zollanschlüsse der schwächeren Nachbarn an Preußen — dann Zollverein — schließlich einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. Wird es nicht vielleicht mit anderen Dingen ähnlich gehen? Aber das führt uns bereits zu Erwägungen, die es mit der Zukunft unseres Staatswesens zu tun haben.

§ 7.

Die Prognose.

Wenn die bisherigen Erörterungen das Richtige getroffen haben, so werden sie auch geeignet sein, die Frage nach der Zukunft unseres Verfassungslebens beantworten zu helfen. Denn sie lassen zum mindesten die Richtung erkennen, in der sich die bundesstaatliche Entwicklung des Reichs von seinen Anfängen an mit einer nur selten durchbrochenen Konsequenz bewegt hat, und es ist kein gewagter Schluß, wenn man annimmt, daß die Fortbildung des Rechts — vorbehaltlich gelegentlicher Störungen und Rückschläge — im Großen und Ganzen in der gleichen Bahn verharren werde.

Eine unbefangene Beobachtung der Strömung, die sich durch vier politisch erregte Jahrzehnte gezogen hat, zeigt uns mit voller Klarheit die andauernde Tendenz zur Kräftigung der unitarischen Verfassungselemente. Sie ergreift allerdings die verschiedenen Seiten des bundesstaatlichen Organismus nicht in gleicher Stärke. Sie ist weniger wirksam und weniger deutlich, soweit sie das gegenseitige Verhältnis der unitarischen und der föderativen Organe des Reichs zu Gunsten der ersteren verschiebt, dafür aber um so energischer und fühlbarer, insofern sie die Reichskompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung an allen Stellen gegen die Grenzen der Landeskompetenzen vorrücken läßt. Man wird daher nicht vorschnell urteilen, wenn man prophezeit, daß der eroberungslustige Unitarismus auch in Zukunft seine Erfolge in erster Linie auf dem Felde der Kompetenzverteilung erringen wird. Die „Maschine" der Reichsgesetzgebung ist ja hier auch heute in voller Arbeit. Das öffentliche Vereinsrecht wird in Bälde von Reichs wegen geregelt werden. Die Gewerbe- und die Versicherungsgesetzgebung können in unserem sozialen Zeitalter niemals Halt machen. Ein Reichsapothekengesetz steht vor der Tür.

Ein Strafvollstreckungsgesetz wird kommen. Die reichsgesetzliche Regelung der Fremdenpolizei, vor allem ein Reichsauslieferungsgesetz wird folgen. Dies alles und anderes dazu wird weitere Breschen schlagen in die jetzt noch konkurrenzfähige Zuständigkeit der Landesgesetzgebungen, wird den Bereich eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung — zum mindesten in der Oberinstanz — ausdehnen, wird neue Reichsbehörden auf den Plan rufen, wird das Aufsichtsrecht des Reichs in seinem Umfange erweitern und in seiner organisatorischen Entwicklung beeinflussen. Erst die spätere, dann freilich mit unerbittlicher Konsequenz eintretende Folge wird ein abermaliger Kraftzuwachs für die unitarischen Reichsorgane sein, vor allem für die Reichsministerien und damit in letzter Linie für das Kaisertum. Zwar sind nur geringe Anzeichen dafür vorhanden, daß sich in naher Zukunft die kaiserliche Stellung zu einer monarchischen in dem Sinne auswachsen könnte, daß sie die „Territorialhoheit" der Landesfürsten, ihre Verwaltungs- und Gerichtsherrlichkeit gänzlich verdrängte. Aber in Bezug auf die Stellung des Kaisers gegenüber dem föderativen Organ der Bundesregierungen, dem Bundesrate, deutet die oben geschilderte Entwicklung darauf hin, daß auch hier der Unitarismus noch weitere Fortschritte machen wird. Alles suaviter in modo, sed fortiter in re!

Das Einheitsbedürfnis der Nation ist, wenn nicht alles trügt, noch keineswegs gesättigt. Gerade die am Schlusse des letzten Abschnitts dargestellte Bewegung, bei welcher sich der Unitarismus auf verschiedenen Wegen neben der Verfassung sein Recht gesucht hat, läßt das sehr deutlich erkennen. Es ist vor allem das große Gebiet des Verkehrswesens, auf dem durch die ungeheure Entwicklung unserer Volkswirtschaft ein weiteres Fortschreiten in unitarischer Richtung gebieterisch gefordert wird. Die Verhältnisse im deutschen Eisenbahnwesen schreien geradezu nach einer Vereinheitlichung, in welcher Form sie auch gefunden werden mag. Und sie wird sich durchsetzen, ungeachtet aller partikularistischen Ängste, selbst wenn dabei einige sorgfältig gehütete Reservatrechte in die Brüche gehen müßten!

Es ist aber auch Deutschlands Stellung in Europa und in der Welt, die uns zu einer Zusammenfassung aller nationalen Werte einfach nötigt. In der Lage, in der wir uns befinden, ist es weder angebracht, noch auch nur möglich, kostbare Kräfte in der dutzend-

fachen Vervielfältigung von Arbeiten zu zersplittern, die, in eine Richtung gebracht, die Leistungsfähigkeit der Gesamtheit verdoppeln können. Für den Kampf um den „Platz an der Sonne", in den wir eingetreten sind, braucht es nicht bloß Soldaten, Kanonen und Schiffe, sondern der Anspannung aller ökonomischen und geistigen Fähigkeiten unter einheitlicher Leitung. Nicht Arbeitsteilung, sondern Arbeitsvereinigung tut uns bitter not. Eine Verzettelung staatlicher Verwaltungstätigkeit um partikularistischer Velleitäten willen ist ein Luxus, den wir uns heute nicht mehr gestatten können. Mit der stillen Beschaulichkeit, in welcher der deutsche Mittel- und Kleinstaat dereinst sein ungestörtes Sonderdasein leben konnte, ist es für immer vorbei. Nicht umsonst ist man Glied am Körper eines Großstaates geworden!

Die Folgen der veränderten internationalen Stellung Deutschlands werden an sehr verschiedenen Punkten des bundesstaatlichen Lebens hervortreten. Manches drängt, — schon wegen der völkerrechtlichen Haftung, die das Reich für die Gliedstaaten trägt, — zu einer stärkeren Entwicklung der Reichsaufsicht in mehrfacher Richtung. Die größte Wirkung aber hat sich bereits in Bezug auf die finanzielle Lage der Einzelstaaten eingestellt und wird sich aller Wahrscheinlichkeit nach in Zukunft noch härter fühlbar machen. Der ungeheure Aufwand, den das Reich allein um seiner Waffenrüstung willen tragen muß, hat die Einzelstaaten zu finanziellen Leistungen genötigt, denen kaum die Mittel-, geschweige denn die Kleinstaaten gewachsen sind. Die letzte Konsequenz daraus hat der kleinste der kleinen schon vor vierzig Jahren gezogen: der Waldecksche Akzessionsvertrag war das von dem armen Zwergstaate abgelegte Bekenntnis, daß er nicht imstande sei, die aus dem Eintritte in den Norddeutschen Bund erwachsenden Lasten auf sich zu nehmen. Es dürfte zwar in der nächsten Zeit nicht zu erwarten sein, daß andere diesem Beispiele folgen. Aber daß auch anderwärts die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit schon längst erreicht sind, ist kein Geheimnis. Nun wird allerdings die jüngste Reichsfinanzreform einige Erleichterung schaffen. Aber es gibt Pessimisten genug, welche glauben, daß auch diese nicht für alle Ewigkeit anhalten werde. Ich traue mir kein Urteil darüber zu, ob das Reich die ihm zur Verfügung stehenden indirekten Steuern so weit wird entwickeln können, daß sie auch zur Deckung eines noch weiter erhöhten Reichsbedarfs auszureichen vermögen. Sollte dies

nicht der Fall sein, dann wäre ein „Zurückgreifen" auf direkte Steuern schlechtweg unausbleiblich und damit die finanzielle Selbständigkeit der Einzelstaaten ernstlich bedroht. Tatsächlich hat aber das Reich vor kurzem schon einen Schritt nach dieser Richtung getan; denn die Erbschaftssteuer, die es im Jahre 1906 eingeführt hat, steht wie jede Erbschaftssteuer einer direkten Steuer politisch doch sehr nahe (A. Wagner). Die Gestaltung dieser neuen Steuer zeigt aber auch in einer anderen Beziehung — und damit knüpfe ich wieder an den früheren Gedankengang an — einen starken unitarischen Zug. Bisher hatte sich nämlich das Reich einer gesetzlichen Einflußnahme auf die Regelung der Landesfinanzen grundsätzlich enthalten, — wenn man von der Normierung des Gerichtskosten- und Gebührenwesens, die sich als selbstverständliche Folge der Reichsjustizgesetzgebung ergab, und von dem Verbote der Doppelbesteuerung absieht, das gleichfalls nicht ganz in diesen Zusammenhang gehört. Das Gesetz über die Erbschaftssteuer aber regelt eine Steuer, die zugleich Reichs- und Landessteuer, ja formell in erster Linie Landessteuer ist. Denn wenn den Gliedstaaten von „ihrer" Roheinnahme aus der Steuer ein Drittel „verbleibt", so bedeutet das nicht etwa eine Überweisung aus einer für Rechnung des Reichs erhobenen und verwalteten Reichssteuer, sondern gerade umgekehrt eine für Rechnung des Einzelstaats erhobene Steuer, von der nur der größere Teil an das Reich abgeliefert werden muß. Obwohl die Gliedstaaten diese Steuer zu ihren Gunsten durch Zuschläge und durch Heranziehung der von Reichs wegen befreiten Abkömmlinge und Ehegatten einigermaßen ausbauen dürfen, so ist doch die Steuer als solche nach Veranlagung und Verwaltung vom Reiche geregelt. Und damit ist der Weg eröffnet zu einer unitarischen Steuergesetzgebung, die schon längst um der „Harmonie zwischen Reichs- und Landesbesteuerung" willen von kompetenter Seite, von finanzwissenschaftlichen Autoritäten wie A. Wagner, Schäffle und Anderen gefordert worden ist, — einer Gesetzgebung, durch welche „allgemeine grundsätzliche Normen des Gesamtsteuerrechts im Deutschen Reiche, auch des Einzelstaatssteuerrechts" erlassen werden. Das würde noch nicht die Einführung einer direkten Reichssteuer, etwa der Reichseinkommensteuer bedeuten, wohl aber die planmäßige Leitung der Landesbesteuerung durch das Reich. Und so wird vielleicht noch einmal das prophetische

Wort Schäffle's aus dem Jahre 1880 erfüllt werden: „Die Einheit der indirekten Steuern mußte politischer Weise zuerst erstrebt werden, jene der direkten wird nachfolgen."

Die andauernde Verstärkung der unitarischen Elemente in Deutschland seit dem Jahre 1871 ist aber schließlich doch nichts anderes als die Fortsetzung eines geschichtlichen Prozesses, der bereits vor mehr als hundert Jahren begonnen hat.

Das Deutsche Reich ist, rechtlich genommen, als Einheitsstaat in die Geschichte eingetreten. In einer vielhundertjährigen Entwicklung ist die Einheit allmählich auseinander gebröckelt. Das Ergebnis war eine territoriale Zersplitterung ohnegleichen. Zur Zeit der französischen Revolution zählte man in Deutschland mehr als 300 landesfürstliche Territorien neben weit über 1000 reichsritterschaftlichen, ebenfalls reichsunmittelbaren Gebieten. Die größeren Landesobrigkeiten haben das Reich ohnmächtig gemacht, den Staat zu einem Bunde umgestaltet und allmählich auch diesen auseinanderfallen lassen. Aber was ist während des Verlaufs von nur zwei Menschenaltern, von 1803 bis 1866, aus diesem Staatenwirrwarr geworden! Was ist von all den selbständigen Herrschaften übrig geblieben? Reichsdeputationshauptschluß und Rheinbund haben hunderte von ihnen auf einmal weggefegt. Schnöde Habgier und rücksichtslose Ausnutzung des Rechts des Stärkeren haben dabei gewißlich die erste Rolle gespielt. Aber im Hintergrunde steht doch auch damals schon, wenn auch nur unklar empfunden, das Streben einer zerklüfteten Nation nach Vereinheitlichung ihres staatlichen Bestandes. Dann kommen fünfzig Jahre Staatenbund — eine schwächliche Form der Einheit, die gleichwohl das alte Reich an Energie des politischen Gesamtlebens beträchtlich überbietet. Der Krieg von 1866 macht wieder einigen Staaten den Garaus. Das Erbe des zerstörten Staatenbundes tritt der Bundesstaat an. In seiner Verfassung liegen von Anfang an starke unitarische Elemente, die wieder im Verlaufe eines Menschenalters eine ständige Erweiterung und Vertiefung erfahren haben, nur nicht mehr wie früher, stoßweise, unter krampfhaften Erschütterungen des politischen Körpers, sondern allmählich und — was unser Glück ist — auf dem durch eine anerkannte Verfassung gesicherten Wege des Rechtes. Ist es vermessen zu glauben, daß dieser Prozeß staatlicher Vereinfachung auch in Zukunft

fortschreiten werde? — Das alles ist ja schon oft von Anderen und wohl auch mit ähnlichen Worten gesagt worden; ich denke vor allem an den unitarischsten unserer Historiker, an Heinrich von Treitschke. Aber es scheint nötig zu sein, den Vertretern des extremen Föderalismus die geschichtlichen Tatsachen etwas häufiger ins Gedächtnis zu rufen.

So gewiß es nun auch ist, daß der Unitarismus in Deutschland noch nicht am Ende seiner Bahn angelangt ist, so sicher ist es auf der andern Seite, daß der Föderalismus noch längst nicht gewillt ist, vor seinem Gegner die Waffen zu strecken. Die Dinge liegen bei uns noch keineswegs so, daß der Bundesstaat dem Einheitsstaate im Sturmschritte zuliefe, „prono lapsu", wie es einst Pufendorf für die umgekehrte Richtung der deutschen Entwicklung geweissagt hat. Es ist dafür gesorgt, daß die unitarischen Bäume nicht in den Himmel wachsen. Die politischen Kräfte, die in Deutschland nach der Seite des Föderalismus ziehen, sind stark genug, um das unitarische Temperament zu zügeln. Es ist daher unsere nächste Aufgabe zu untersuchen, aus welchen Quellen die föderalistische Gegenströmung gespeist wird.

§ 8.

Regierungen und Parteien.

1.

Wenn man die Frage aufwirft, welche Faktoren im Reiche an einer föderaliſtiſchen Verfaſſungsentwicklung intereſſiert und welche daher nach dieſer Richtung hin tätig ſind, ſo ſcheint ſich die Antwort von ſelbſt zu ergeben: es ſind die Landesregierungen, die Bundesfürſten. Sie haben im Jahre 1867 und 1870 dem Reiche die Souveränetät ihrer Staaten geopfert. Sie haben damals und ſpäter noch zu wiederholten Malen auf bedeutende Hoheitsrechte zu Gunſten des Reichs verzichtet. Wäre es nicht verſtändlich, wenn ſie allmählich die Grenze erreicht zu haben glaubten, über die ſie nicht hinaus gehen können? Oder gar, wenn ſie verſuchen wollten, von dem Verlorenen allerlei zurückzugewinnen?

Es mag ſein, daß bei einzelnen Fürſten gelegentlich ſolche Anwandlungen bemerkbar geweſen ſind. Da und dort ſchmerzten zuweilen die Narben der einſt geſchlagenen Wunden. Noch ſteigt an manchen Stellen hin und wieder eine trotzige Erinnerung an die Souveränetät der Rheinbundszeit empor. Perſönliche Stimmungen und Verſtimmungen haben zu Zeiten auch hier etwas wie „Reichsverdroſſenheit" hervorgerufen, und verwandtſchaftliche Beziehungen mit ausländiſchen Höfen haben die Stärke zentrifugaler Strömungen ab und zu beeinflußt. Noch kurz vor ſeinem Tode (1891) meinte König Karl von Württemberg in einem Geſpräche mit Schäffle, man ſei im Jahre 1871 in den Zugeſtändniſſen an das Reich viel zu weit gegangen. Man hätte nicht mehr abtreten ſollen „als im Kriege die militäriſche Führung durch Preußen!" Aber ſolche „Anachronismen" gehören doch zu den äußerſten Seltenheiten. Im Großen und Ganzen hat der Föderalismus und namentlich der Partikularismus bei

den deutschen Landesherrn und ihren Regierungen seine stärkste Stütze nicht.

Es ist oft bemerkt worden, wie sich auf dieser Seite die Dinge gerade entgegengesetzt zu den Befürchtungen gestaltet haben, denen sich die Gründer des Reiches hingaben. Bismarck hatte in der Tat geglaubt, das Organ der Regierungen, der Bundesrat, werde in föderalistischem Fahrwasser segeln, und der Reichstag werde alle Mächte des nationalen Einheitsdranges zu Hülfe rufen müssen, um dem Bundesrate ein Paroli zu biegen. Es ist ganz anders gekommen.

Der Bundesrat ist nur äußerlich ein Abbild des Frankfurter Bundestages. In seiner Tätigkeit ist er zum Glück das Gegenteil seines ruhmlosen Vorgängers geworden. Das Volk wird sich zwar niemals für ihn begeistern. Aber es hat auch noch niemals Anlaß gehabt, ihn mit Spott und Hohn zu überschütten wie die entartete Diplomatenversammlung in der Eschenheimer Gasse. Ich weiß nicht, wo ich einmal gelesen habe, der Bundesrat sei einer guten Hausfrau zu vergleichen; denn bekanntlich sei die Frau die beste, von der man am wenigsten spreche. Die zeitungslesende Welt wird in der Tat mit aufregenden Schaustellungen von dieser Seite her verschont. Der Bundesrat arbeitet in der Stille. Aber die Hauptsache ist, daß er arbeitet, und daß er meistens vortrefflich arbeitet. Es ist schon seit langem der Ehrgeiz der deutschen Staaten, ihre besten Verwaltungskräfte in den Bundesrat zu senden; auf diese Weise ist die hohe Körperschaft allmählich zu einer Elitetruppe des deutschen Beamtentums geworden. Was uns aber hier mehr interessiert: der Bundesrat hat sich nicht als eine Fessel erwiesen, welche die Entwicklung der unitarischen Verfassungselemente verhindert hätte.

Jedenfalls nicht, soweit es sich um die Gestaltung der Reichskompetenzen, um den Vormarsch der Reichsgesetzgebung, um die Ausbildung der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung gehandelt hat. Wenn vor kurzem ein radikaler Reichstagsabgeordneter den Bundesrat einen „Reichshemmschuh" nannte, so war das die denkbar größte Ungerechtigkeit. Der Bundesrat ist in jenen Dingen meist viel fortschrittlicher gewesen als der Reichstag. Daß es ohne Reibungen und Gegensätze in einem von fünfundzwanzig Regierungen beschickten Kollegium nicht abgehen kann, liegt ebenso auf der Hand, wie daß auch innerhalb des Bundesrats gelegentlich starke partikularistische

Widerstände zu überwinden waren. Aber sie sind doch in der überwiegenden Zahl der Fälle überwunden worden; selbst die erklärliche, wenn auch nicht immer berechtigte Abneigung vor Schmälerung von Reservatrechten hat sich, wie wir wissen, in wichtigen Fragen besiegen lassen. Zumeist begannen die föderalistischen Schwierigkeiten erst dann, wenn die Sache an den Reichstag kam. Nicht der Bundesrat, sondern der Reichstag hat die Franckensteinsche Klausel erfunden. Nicht der Bundesrat, sondern der Reichstag hat in die Versicherungsgesetzgebung die Landesversicherungsämter hineingebracht, die das Unfallversicherungsgesetz nach Treitschkes derbem Ausdrucke „verunstalteten" Die Hansestädte haben sozusagen hinter dem Rücken des Reichstags ins deutsche Zollgebiet eingeschmuggelt werden müssen. Die Billigkeit verlangt das Zugeständnis, daß in den sechsunddreißig Jahren des Reichs der Bundesrat und die hinter ihm stehenden Fürsten weit mehr als der Reichstag zu Trägern reichstreuer Gesinnung geworden sind.

Nicht ganz so weit wie in Bezug auf die Entwicklung der Reichskompetenzen ist das unitarische Entgegenkommen der Regierungen dort gegangen, wo die Machtverteilung zwischen Bundesrat und „Reichsregierung" in Frage stand. Gleichwohl hat auch hier der Bundesrat keine konsequent föderalistische Politik getrieben. Von dem Rechte des Artikels 9 der Verfassung, die Sonderansicht des Einzelstaates dem Reichstage gegenüber zur Geltung zu bringen, ist ein äußerst sparsamer Gebrauch gemacht worden. Wie das früher erwähnte Beispiel aus dem Jahre 1880 beweist, hat sich der Bundesrat selbst bei energischen unitarischen Vorstößen des Kaisertums nachgiebig gezeigt. Ja, es hat auch hier wiederum nicht an Gelegenheiten gefehlt, wo sich der Bundesrat weit weniger föderalistisch geberdet hat als der Reichstag. Er war zu wiederholten Malen bereit, in neuen Gesetzen dem Kaiser oder dem Reichskanzler Verwaltungsbefugnisse einzuräumen, die dann der Reichstag in Abänderung der Bundesratsvorlage ganz oder teilweise dem Bundesrate selber zuwies. Schon Rehm hat in diesem Zusammenhange auf die Entstehungsgeschichte des Auswanderungsgesetzes vom 9. Juni 1897 hingewiesen. Nach dessen Entwurfe sollte die Erteilung der Konzession an Auswanderungsunternehmer dem Reichskanzler zustehen; der Reichstag aber beschloß auf Betreiben des Zentrums, daß der Reichskanzler

bei Ausübung seines Rechts an die Zustimmung des Bundesrats gebunden sein solle. Wieder war also der Bundesrat unitarischer gestimmt als der Reichstag. Und wenn er sich auch schließlich zuweilen weniger willfährig in solchen Fragen gezeigt hat, in denen eine deutliche Verschiebung des Machtverhältnisses zwischen ihm und der kaiserlichen Regierung in Betracht zu ziehen war, so ist das nicht unerklärlich; denn hier liegt in der Tat die empfindlichste Stelle im bundesstaatlichen Organismus des Reichs. Alles in allem bestätigt jedenfalls die Haltung des Bundesrats den Schluß, den wir aus der Verfassungsentwicklung der letzten Jahrzehnte auf die künftige Gestaltung gezogen haben: energisches Fortschreiten des Unitarismus, soweit die Reichskompetenzen, behutsames, soweit die Reichsorganisation und namentlich das Verhältnis von Kaiser und Bundesrat in Frage stehen.

Freilich — das Votum einer Bundesregierung ist nicht immer der reine Ausdruck der persönlichen Meinung ihres Trägers. In dem Votum ist nach Bismarcks bekanntem Ausdrucke „die Diagonale aller der Kräfte enthalten, die in einem Einzelstaate tätig sind." Es ist nicht ausgeschlossen, daß eine Regierung, obwohl sich ihre Vertreter von partikularistischen Anwandlungen gänzlich frei fühlen, in entgegengesetztem Sinne zu handeln genötigt wird, weil sie sich dem Drucke zentrifugaler Mächte nicht entziehen kann, die hinter ihr stehen. Wo sind diese Mächte zu suchen?

Der deutsche Föderalismus und seine Fratze, der Partikularismus, haben ihre Stütze zu einem Teile in dem einzelstaatlichen Beamtentum. Der fürstliche Hofrat, der königliche Geheime Oberregierungsrat — das sind zunächst ihre festesten Pfeiler. Wenn man die Leitartikel föderalistisch gefärbter Zeitungen liest, dann kann man in neun von zehn Fällen die Kanzleifeder erkennen, aus der sie geflossen sind, und den weiß-grünen, weiß-blauen oder auch — schwarz-weißen Faden, der das Manuskript zusammengeheftet hat. Vor allem die kleine, aber mächtige Partei der mittelstaatlichen Bureaukratie sieht sich durch die Fortschritte des Unitarismus bedroht. Denn je stärker der Born der Reichsgesetzgebung fließt und je umfang- und inhaltreicher sich die Reichsverwaltung auswächst, um so schmaler wird das Bett des eigenen Ressorts und des eigenen Einflusses. Vor allem die Reichsaufsicht! Man mag sich zur Not von dem Hochmögenden in der

eigenen Residenz eine Rüge gefallen lassen. Aber eine Berliner Zensur wird von der Ministerialbehörde eines Mittelstaates gar leicht wie eine internationale Beleidigung aufgefaßt, selbst wenn sie nach Seydels Rezepte nur in der Form eines „bundesfreundlichen Ratschlags" erteilt werden sollte. Daher wird auch an diesen Stellen der junge, aber kräftig emporstrebende Baum der Reichsbehörden und des Reichsbeamtentums mit scheelen Augen angesehen, — sogar das Reichsgericht nicht ausgenommen. Von einer Seite, die es sehr wohl wissen kann, ist mir einmal gesagt worden, daß man es noch heute in einem gewissen süddeutschen Staate als eine Art Fahnenflucht betrachte, wenn ein Staatsbeamter den heimischen mit dem Reichsdienste vertausche. Die kleinstaatliche Bureaukratie aber empfindet es mit Schmerz, daß die Minderung ihres Einflusses in Dingen der „hohen Politik" ihr Ansehen bei der Bevölkerung des eigenen Landes zu schmälern droht.

Aus ähnlichen Gesichtspunkten wird die Sachlage von dem höfischen Adel beurteilt. Für diese Gesellschaftsschicht ist der Hof bekanntlich alles; der Staat kommt erst in zweiter Linie. Nun schwindet aber mit der wachsenden Größe des Reichs, mit der Erhöhung seines internationalen Ansehens die Bedeutung der mittel- und kleinstaatlichen Höfe. Daher ist das Hofbeamtentum von jeher partikularistisch gesinnt gewesen. Und ebenso wie der Kammerherr denkt und fühlt auch mancher andere Brave in der Residenz, der auf den Glanz des Hofes in gesellschaftlicher oder finanzieller Hinsicht Wert zu legen Anlaß hat: der herzogliche Hoflieferant, der Sanitätsrat oder der Glückliche, dem es gelungen ist, die vierte Klasse eines Ordens zu erhalten und der auch gern die dritte bekommen möchte.

Alle diese amtlichen und sozialen Einflüsse würden freilich für sich allein kaum in der Lage sein, bei dem Kampfe unitarischer und partikularistischer Mächte den Ausschlag zu geben. Das wichtige ist aber, daß sie in großen politischen Parteien einen kräftigen Rückhalt finden.

2.

Rehm hat sich einmal die Frage vorgelegt, warum wohl der Reichstag, scheinbar der geborene Anwalt aller unitarischen Bestrebungen, so häufig eine föderalistischere Haltung angenommen habe

als der Bundesrat. Er glaubt, der Grund dafür sei vorzugsweise in der Verschiedenheit der Stellung des Reichstags zum Bundesrate einer-, zum Kaiser andrerseits gelegen. Der Reichstag habe das einer jeden Volksvertretung innewohnende Bestreben, die Regierung möglichst niederzuhalten. Nun sei aber, politisch angesehen, der Bundesrat als ein Kollegium das schwächere, der Kaiser als ein Einzelner das stärkere Regierungsorgan. Somit werde z. B. der Reichstag aus parlamentarischen Gründen eher dem Bundesrate als dem Kaiser Verwaltungsbefugnisse in die Hand zu geben geneigt sein.

Diese Beweisführung ist nichts weniger als einleuchtend. Es ist natürlich richtig, daß ein monarchisches Exekutivorgan an sich immer eine lebendigere politische Kraft besitzt als ein Regierungskollegium; das ist schon oben in anderem Zusammenhange erwähnt worden. Aber nach der organisatorischen Anlage der Reichsverfassung hat der Bundesrat eine Eigenschaft, die ihm in den Augen eines Parlaments gerade eine sehr viel stärkere und gefährlichere Position verleihen muß, als sie der Kaiserlichen Regierung zukommt: nämlich die Unverantwortlichkeit. Der Kaiser hat einen Minister, den man für seine eigene Amtsführung und für die Regierungshandlungen seines Herrn zur Rede stellen kann; die Bundesratsverordnungen erhalten von keinem Minister eine Gegenzeichnung, und den Bundesrat selber kann man nicht zur Verantwortung ziehen. So wäre es vom parlamentarischen Standpunkte aus gerade höchst unnatürlich, wenn der Reichstag eine besondere Neigung zeigen sollte, dem Bundesrate Befugnisse zuzuweisen, deren Ausübung zu kontrollieren er, der Reichstag, keine formelle Handhabe besitzt. In der Tat steht auch die parlamentarische Geschichte des Deutschen Reichs mit Rehm's These in vollem Widerspruche. Bekanntlich hat sich der Reichstag zu wiederholten Malen mit fast leidenschaftlicher Energie für die Einführung von Reichsministerien ausgesprochen, wiewohl ihm entgegengehalten wurde, daß diese Maßregel den Bundesrat enteignen würde. Wenn das auf den Reichstag keinen Eindruck machte, so kam das eben daher, daß ihm damals mehr daran gelegen war, die kaiserliche Regierung als den Bundesrat „geschäftlich zu dotieren", — offenbar weil er meinte, auf solche Weise das bessere Mittel gefunden zu haben, um die Regierung „niederzuhalten."

Rehm hat sich die Sache unnötig schwer gemacht. Das schein-

bare Wunder erklärt sich viel einfacher und, wie ich meine, lediglich daraus, daß der Reichstag bei Gelegenheiten, bei denen er in föderalistischer Richtung Beschlüsse faßte, in seiner Mehrheit aus föderalistischen Parteien zusammengesetzt war.

Welche Parteien sind unitarisch, welche sind föderalistisch? Und wie verhalten sie sich in ihrer Stärke zu einander? Die Beantwortung dieser Fragen muß für die bundesstaatliche „Prognose" zu großem Teile entscheidend sein. Denn eine Entwicklung der Verfassung nach der unitarischen oder der föderalistischen Seite hin kann in der Hauptsache immer nur auf dem Wege der Gesetzgebung geschehen. Wie das Gesetz aber ausfällt, hängt von der Zusammensetzung des Reichstages ab. Indeß nicht nur die Fraktionsgruppierung des Reichstags ist von Bedeutung. Die Haltung der Bundesregierungen wird in wesentlichem Umfange durch die Parteiverhältnisse in den Einzelstaaten bedingt. Zwar gibt es bisher in keinem Gliedstaate das, was man eine „parlamentarische Regierung" nennt, und es wird es auch, so Gott will, niemals geben. Aber der Einfluß der Landtage ist auch im Rahmen des deutschen Konstitutionalismus immerhin so groß, daß sich keine Regierung bei der Stellungnahme zu Fragen der Reichsverfassung der Rücksicht auf ihre Kammern völlig entschlagen könnte. So wird auch ihr Votum im Bundesrate oft genug von der Parteilage im eigenen Lande bestimmt werden.

Die deutsche Parteibildung der Gegenwart wird bekanntlich nicht in erster Linie durch zentralistische oder partikularistische Gegensätze bestimmt. Wirtschaftliche, soziale, konfessionelle Ziele bilden den Kern, an den sich die Parteiprogramme ansetzen. Aber aus der geschichtlichen Wurzel der einzelnen Parteien und aus dem inneren Zusammenhange, der zwischen gewissen politischen Grundanschauungen und den „nationalen" Problemen überall besteht, ergibt sich von selbst, daß die größeren Parteien auch zu diesen eine ganz bestimmte Stellung einnehmen müssen. Auch wenn es in der offiziellen „Platform" nicht immer mit Deutlichkeit zum Ausdrucke kommt, ja wenn zuweilen in Sachen der bundesstaatlichen Entwickelung die „Zwar" und „Aber" der Programme eine erheiternde Verlegenheit bekunden, so läßt sich doch mit genügender Sicherheit eine Scheidung der Parteien in vorwiegend unitarische und vorwiegend föderalistische vornehmen.

Ihren wichtigsten parlamentarischen Bundesgenossen finden die

unitarischen Tendenzen im deutschen Liberalismus. Der Kern der liberalen Parteien ist, so zu sagen, traditionell unitarisch. Es erklärt sich das einmal aus dem geschichtsfremden Radikalismus, welcher der Partei in den Jahren ihrer Jugend anhaftete, in Verbindung mit einer ausgeprägt individualistischen Staats- und Gesellschaftsanschauung, für welche eine organische Gliederung der Nation in gesonderte politische Körper keinerlei inneren Wert besitzen konnte. Dazu traten aber auch sehr gewichtige wirtschaftliche Gründe. Den Grundstock der Partei bildete von Haus aus der bürgerliche Mittelstand, jene neue gesellschaftliche Schicht, die in den ersten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts mit dem Aufblühen von Industrie und Handel eine ökonomische Basis von genügender Stärke erhielt, um ihr im öffentlichen Leben eine Stimme zu verleihen, eine Schicht, die auch die geistige Bildung besaß, welche sie befähigte, am Kampfe um politische Ideen teilzunehmen. Die Städte waren daher die hervorragendsten Sitze des Liberalismus; der Bauernstand hat sich höchstens in Süddeutschland und auch da nur zu Zeiten an der liberalen Bewegung beteiligt. Zur Partei gehörten aber auch vorzugsweise die in Handel und Gewerbe tätigen Hilfskräfte, die Handwerksgesellen wie die gelernten Industriearbeiter, die sich seit den zwanziger und dreißiger Jahren als besondere soziale Gruppe bemerkbar machten. Sie errichteten zunächst noch keine „Arbeiterpartei" außerhalb der liberalen, sondern standen in ihr drin als der linke, immer radikal gesinnte Flügel. Neben diesen gewerblichen Elementen waren die Mitglieder aus der mittleren und unteren Beamtenschaft und die studierten Leute, die Advokaten und Professoren, nur eine für die Führung wichtige Ergänzung; der Charakter der Partei aber wurde nicht in erster Linie durch sie bestimmt. Jener gewerbtreibende Mittelstand hatte nun aber das dringendste Interesse an einer Entfesselung der wirtschaftlichen Kräfte, wie sie unter der Herrschaft der Kleinstaaterei und unter der Leitung des Deutschen Bundes niemals erreicht werden konnte. So fand bei ihm der Gedanke an nationale Einheit, den die schwärmerische Jugend der Freiheitskriege verkündete, den fruchtbarsten Boden. Der Liberalismus wurde unitarisch. Die Bewegung, die langsam im zweiten und dritten Jahrzehnt des Jahrhunderts einsetzt, — in den süddeutschen Parlamenten, in der Presse, in der politischen Literatur, — erreicht in den vierziger Jahren ihren Höhepunkt. Die unitarische Begeisterung des Jahres 1848, die Ver-

handlungen des Frankfurter Parlaments, die Verfassung der Paulskirche — sie sind wesentlich von liberalem Geiste getragen. Der Einigungsversuch ist freilich damals gescheitert, und der liberale Parteidoktrinarismus trug daran die größte Schuld. Aber gerade der schwere Mißerfolg jener Jahre hat den besonnenen Teil der Partei auf richtigere Wege geleitet. Die erbkaiserliche Partei der „Gothaer" bildete die Grundlage des späteren Nationalvereins. Seine Verbreitung über ganz Deutschland ermöglichte es, daß, nachdem sich im Jahre 1866 aus Mitgliedern der preußischen Fortschrittspartei und des „linken Zentrums" die nationalliberale Gruppe gebildet hatte, diese neue Partei sehr bald einen starken Zuzug aus Süddeutschland erhalten konnte.

Es wird den Nationalliberalen auch bei ihren Gegnern für alle Zeiten unvergessen bleiben, welch wertvolle Dienste sie bei der Gründung des Reichs und bei seinem weiteren Ausbau geleistet haben. Sie sind eine Hauptstütze der Bismarckischen Politik im ersten Jahrzehnt des Reiches gewesen, und es war nicht zum geringsten ihr Einfluß, der der Gesetzgebung jener Zeit einen so energischen unitarischen Charakter gegeben hat. Denn der Unitarismus der Partei bleibt auch im neuen Reiche ihr hervorstechendster Zug. Es sind wieder in erster Linie Gründe wirtschaftlicher Natur, die das bewirken. Aus der breiten Kernschicht der alten liberalen Partei hat sich allmählich eine neue soziale Gruppe emporgearbeitet: die Aristokratie der Industrie und des Handels. Auch das Interesse dieser, an Bedeutung immer mehr zunehmenden Klasse geht auf Einheit des Rechts und der Wirtschaft, und dafür hat die Reichsverfassung den festen Grund gelegt. So fand bei den Nationalliberalen jedes Unternehmen des Reichsgesetzgebers, welches die rechtlichen und ökonomischen Schlagbäume zwischen den deutschen Staaten verbrannte, eine sichere Unterstützung: die Freizügigkeit, die Gewerbefreiheit, die Vereinheitlichung des Maaß-, Gewichts- und Münzsystems, des bürgerlichen Rechts und des gerichtlichen Verfahrens. Auch heute muß die Partei um der wirtschaftlichen Interessen ihres Parteikerns willen für eine weitere Ausdehnung der Verkehrseinheit, aber auch für alles das eintreten, was dem Gesamtstaate als Militär-, als See-, als Kolonialmacht not tut, — also gerade für die Kräftigung derjenigen Lebenselemente des Reichs, deren Wachstum in jeder Richtung zu ausgesprochen unitarischen

Wirkungen führen muß. Die Nationalliberalen bilden nach alledem die unitarische Partei schlechthin.

Den gleichen Charakter besitzt in der Hauptsache der linke Flügel des Liberalismus, der sich aus dem Reste der ehemaligen Fortschrittspartei — nach mehrfacher Trennung, Wiedervereinigung und abermaliger Trennung — in der Freisinnigen Vereinigung und der Freisinnigen Volkspartei organisatorisch zusammengefunden hat. Die Programme beider Parteien treten für Ausdehnung der Reichskompetenz in vielerlei Hinsicht, ja für tiefe Eingriffe in das Verfassungsleben der Einzelstaaten, sie treten für Handels- und Verkehrsfreiheit innerhalb des Reichsgebiets, für wirksame Aufsicht des Reichs im Eisenbahnwesen und anderem ein. Auch bei ihnen liegen den unitarischen Tendenzen starke wirtschaftliche Interessen zu Grunde. Daneben wird aber ihr Unitarismus sehr wesentlich durch eine besondere politische Tendenz beeinflußt, die auch bei den Nationalliberalen im ersten bundesstaatlichen Jahrzehnt eine Rolle spielte, hier aber allmählich stark verblaßt ist. Das Ideal des linken Liberalismus ist die „Entwicklung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens", — ein Satz, dessen letzte Worte in den Ausdruck „parlamentarisches Regierungssystem" übersetzt werden müssen. Nach der Ansicht der Partei ist aber dieses Ziel durch das Reich und durch eine unitarische Entwicklung im Reiche am besten zu gewinnen. Denn einmal würde ein mit weitgehender Macht über die Gliedstaaten ausgerüsteter Bundesstaat in der Lage sein, die einem solchen Parlamentarismus abgeneigten Staaten, vor allem Preußen, unmittelbar oder mittelbar zur Nachgiebigkeit zu zwingen. Wofür freilich Voraussetzung wäre, daß der Bundesstaat selber nach jenem Systeme eingerichtet ist. Aber gerade dies läßt sich nach der Meinung jener Politiker am ehesten durch eine Verstärkung des Unitarismus bewerkstelligen; denn eine von den Gliedstaaten möglichst losgelöste Reichsregierung, die sich statt auf die föderativen Elemente des Reichs auf den unitarischen Reichstag stützen müßte, könnte dem parlamentarischen Angriffe eine offenbar nur schwache Verteidigungsfläche darbieten. Ob nicht vielleicht in dieser Argumentation ein Zirkelschluß enthalten ist, das soll an dieser Stelle unerörtert bleiben. So viel ist sicher, daß der Gedanke eines demokratischen Cäsarismus, wie er z. B. durch Friedrich Naumanns „Demokratie und Kaisertum" hindurchschimmert, bei

den radikalen Gruppen des Liberalismus zu einer mit Liebe gepflegten Vorstellung geworden ist. Darum gerade das energische Verlangen nach der Einführung verantwortlicher Reichsministerien, eine Programmforderung, die im Jahre 1884 die alsbald zu erwähnende Gegenerklärung der Regierungen herausgefordert hat.

Hier ist aber auch der Punkt, wo sich Liberalismus und Sozialdemokratie die Hand zu reichen veranlaßt werden. Denn obwohl die Ziele der sozialistischen Partei sehr weit über das hinausgehen, was durch eine parlamentarische Monarchie erreicht werden könnte, so wäre doch dieses Regierungssystem in den Augen der sozialistischen Republikaner zum mindesten ein Anfang, an den sich anderes anschließen würde. Es kommt hinzu, daß die sozialdemokratischen Forderungen ohnehin nur unter Zerschlagung aller monarchischen Einzelstaaten zu erfüllen sind. Auch hat schon jetzt die Sozialdemokratie ihre politische Stellung nur dem Reiche und seinen Institutionen zu verdanken. Ohne den Reichstag und ohne die Hilfe des allgemeinen Wahlrechts wäre sie nichts. Die sozialpolitische Gesetzgebung ist durch das Reich geschaffen worden, zum Teil gerade unter Fortbildung unitarischer Stücke der Reichsorganisation; man denke an das Reichsversicherungsamt und anderes. Die Partei hat zwar geschlossen gegen diese Gesetzgebung gestimmt. Aber das war im Grunde doch ein reines Gaukelspiel. Denn bis zu gewissem Grade und in gewissem Sinne sind die sozialen Grundgedanken des großen Werkes eben durch die sozialistische Agitation angeregt worden. Jede föderalistische Rückbildung des Reichs würde daher für die sozialdemokratische Partei ein schwerer Schlag sein. Allerdings spielt das bundesstaatliche Problem in dem offiziellen Programm der Sozialdemokratie keine Rolle; es wird hier sogar mit keinem einzigen Worte gestreift. Aber wie weit der unitarische Radikalismus an dieser Stelle geht, läßt sich sehr deutlich aus einer Erklärung Bebels erkennen, die er am 11. Dezember 1900 im Reichstage abgegeben hat: „Ich würde es wegen des reinen Tischs und der Vereinfachung der Geschäfte, was ich liebe, als einen großen Fortschritt betrachten, wenn der Bundesrat nicht existierte, d. h. wenn statt der Vielheit von Staaten und Kleinstaaten ein einziges Deutsches Reich, eine große zentrale Organisation bestünde, in der allein die Finanzwirtschaft des Reichs zu beraten wäre."

Neben den unitarisch gerichteten Elementen des Liberalismus, zu denen sich in diesem Zusammenhange auch die Sozialdemokratie gesellt, gibt es allerdings auch eine Gruppe, die — jedenfalls bis jetzt — eine kräftige partikularistische Neigung gezeigt hat. In den Reihen der süddeutschen Demokratie, aus welcher im Reichstage freilich nur die kleine Deutsche Volkspartei gespeist wird, die aber in den Landtagen einen nicht unbeträchtlichen Einfluß ausübt, finden sich schon seit den ersten Zeiten der liberalen Entwicklung partikularistische Tendenzen. Es erklärt sich das zunächst wohl, wie einst Baumgarten in seiner Kritik des Liberalismus dargetan, aus der kleinstaatlichen Enge, in der dieser Liberalismus das erste Feld seiner politischen Betätigung zu suchen hatte. In dieser Luft konnte der freie Gedanke an einen nationalen Großstaat nicht gedeihen. Dazu kam aber die Abneigung, ja der Haß gegen den Träger der nationalen Idee in Deutschland, gegen den preußischen Staat, auf dessen „rückständigen" Absolutismus die süddeutschen Volksvertreter mit hochmütiger Verachtung herabblickten. Endlich wirkte der große Einfluß, den damals Österreich in Süddeutschland besaß. Das hat nun freilich seit 1866 aufgehört. Aber noch lange ist geblieben, was hinter jeder großdeutschen Anschauung steckte, die Antipathie gegen die führende preußische Macht. Der preußische Militarismus und die herbe preußische Art, die energisch zugreift und nicht mit sich handeln läßt, wo staatliche Interessen auf dem Spiele stehen, die wurde im Süden nicht begriffen und wird hier leider auch heute von Vielen noch nicht verstanden. An sich wollte und will auch dieser Liberalismus die Einheit. Aber er weist sie zurück, weil sie ihm aus unlieber Hand geboten wird. Er will eine Reichsverfassung, wie Andere auch. Aber der Geist, der in unserer Reichsverfassung lebt, behagt ihm nicht, weil er Geist vom preußischen Geiste ist. Erst in allerneuster Zeit scheint sich unter dem Drucke der Stimmung ihrer Wählerschaft bei Politikern dieser Richtung ein größeres Maß von Reichsfreudigkeit einzustellen. Die gegenseitige Annäherung der liberalen Gruppen, an der sich die süddeutsche Demokratie beteiligt, könnte hier von Einfluß werden. Und so ist es möglich, daß auch deren Politik in absehbarer Zeit einen Ruck nach der unitarischen Seite erhalten wird.

3.

Den überwiegend unitarisch gestimmten Parteien stehen zwei andere mit überwiegend föderalistischen Neigungen gegenüber.

Die konservative Partei hat den Einigungsbestrebungen in Deutschland niemals ein besonderes Wohlwollen entgegengebracht. Das hing in früheren Zeiten wohl mit der Vorliebe für das Metternich'sche Regierungssystem zusammen, das sich aus naheliegenden Gründen jeder Entwickelung des Deutschen Bundes in unitarischer Richtung widersetzte. Der tiefere Grund aber lag in der konservativen Staats- und Rechtsanschauung, welche im Gegensatze zu den individualistisch-naturrechtlichen Ansichten des Liberalismus den größten Wert auf die Bewahrung der historisch überkommenen Schichtung der Gesellschaft legte. Einen Teil dieser organischen Ordnung bildete aber der deutsche Staatskörper in der durch die Geschichte bedingten Gliederung in viele einzelne Staaten. Das konservative Legitimitätsprinzip widerstrebte allem Unitarismus; denn ohne Opfer an Souveränetät, also ohne Preisgabe historisch überkommener, legitimer Hoheitsrechte der Landesherren konnte es bei keiner irgendwie strafferen Zusammenfassung der deutschen Staatenwelt abgehen. Dazu kam und kommt noch heute, daß sich der Kern der konservativen Partei fast ausschließlich aus Preußen rekrutiert; die mitteldeutschen Mitglieder haben auch im Reiche sehr selten eine führende Stellung eingenommen. Daher geht durch die konservative Parteipolitik stets etwas von einem preußisch-partikularistischen Zuge, der in dem begründeten Stolze auf die ruhmreiche Geschichte des preußischen Staates eine gewisse Berechtigung besitzt. Für ein Großpreußen wäre die Partei trotz ihrer legitimistischen Grundsätze eher zu haben gewesen als für einen Bundesstaat, dem die preußische Krone tributpflichtig werden könnte. Das preußische Königtum in einem ungeschichtlichen Kaisertum aufgehen zu lassen, den preußischen Beamtenstaat einer emporgekommenen Reichsgewalt unterzuordnen, das erschien als eine ebenso revolutionäre Idee wie die Zumutung, die preußische Armee mit ihren sieggekrönten Fahnen in ein Reichsheer einzugliedern. Daher haben die preußischen Konservativen ihrem genialsten Jünger, Bismarck, die größten Schwierigkeiten gerade in den Zeiten gemacht, da sich aus dem preußischen Junker der deutsche Staatsmann entpuppte. Gewiß haben sie —

und auch ihnen sollte es unvergessen sein! — unter Opfern an festgewurzelten Überzeugungen bei der Bundes- und Reichsgründung wacker mitgeholfen. Aber ihre Unterstützung richtete sich ganz vornehmlich auf diejenigen Stellen der Verfassung, an denen die Gedanken der preußischen Hegemonie einen organisatorischen Ausdruck zu finden schienen. Gegen die Aufnahme von Sätzen, die unitarische Konsequenzen anderer Art nach sich ziehen konnten, haben sie denselben Widerstand geleistet wie alle föderalistisch gesinnten Männer des ersten Reichstags. Und dieser Haltung sind sie die ganze Zeit hindurch treu geblieben, immer aus demselben Gedanken heraus: beschränkt man die Einzelstaaten über ein unerläßliches Maß hinaus, so ist dies ein Attentat auf die legitime Staatsgewalt und namentlich auf die unveräußerlichen Rechte der preußischen Krone.

Damit verbindet sich bei der Partei eine andere, wie ich meine, fast noch wichtigere Anschauung. Jede Erweiterung der Reichskompetenz bedeutet eine Stärkung des Einflusses, den der Reichstag auf den Gang der deutschen Politik ausüben kann. Jedes neue Reichsgesetz erstreckt die Reichsaufsicht auf neue Angelegenheiten, und die Handhabung der Reichsaufsicht unterliegt der Kontrolle des Reichstags. Dinge, die bisher lediglich vor dem Forum des preußischen Landtags zu verhandeln waren, können jetzt von der Tribüne des Reichstags aus besprochen werden. Und die gleiche Wirkung hat jede Vergrößerung der kaiserlichen Macht auf Kosten des Bundesrats. Denn der Kaiser regiert mit Hilfe des Reichskanzlers, und dieser ist — anders als der Bundesrat und die Bundesregierungen — dem Reichstage verantwortlich. So zieht jede Stärkung der kaiserlichen Position unwillkürlich eine Stärkung des Reichstags nach sich. Nun ist aber der deutsche Reichstag nach Geschichte, Zusammensetzung, Parteibildung wesentlich demokratischer als die meisten Landtage, jedenfalls weit demokratischer als die preußischen Kammern. Im Reichstage hat die konservative Partei nur die Hälfte des Einflusses, den sie dort besitzt. So geht die Kräftigung der Reichskompetenzen und der unitarischen Stücke der Reichsorganisation nicht nur gegen konservative Sonderinteressen, sondern sie scheint auch notwendig die demokratischen Tendenzen zu begünstigen, gegen welche die konservative Partei ihren staatsrechtlichen Grundanschauungen zufolge notwendig kämpfen muß. Es ist das die Stelle, wo — in einer meiner Anschauung nach beinahe

verhängnisvollen Weise — die bundesstaatliche Frage mit der „konstitutionellen" verknüpft ist. Und hier ist auch der Punkt, wo die föderalistische Opposition des Bundesrats am lebhaftesten einsetzt, der Punkt, wo gelegentlich selbst der Kaiser — scheinbar im Widerspruche mit der unitarischen Bestimmung des Kaisertums — föderalistisch denkt. Ein klassischer Beweis dafür ist die kaiserliche Botschaft an den Reichstag vom 30. November 1885. Der Reichstag wollte damals an der nach seiner Meinung mangelhaften Reichsaufsicht in Angelegenheiten der preußischen Fremdenpolizei Kritik üben; der Kaiser erklärte das für unzulässig und berief sich auf die Rechte der preußischen Krone, wie sie nach den „Bundesverträgen" in Geltung stehen. Bezeichnend war aber vor allem folgender Vorgang. Als sich im Frühjahr 1884 die beiden Parteigruppen der sogenannten Sezessionisten und der Deutschen Fortschrittspartei zur „Deutschen freisinnigen Partei" zusammenschlossen, setzten sie in die erste Ziffer ihres neuen gemeinschaftlichen Programms die „Entwickelung eines wahrhaft konstitutionellen Verfassungslebens in gesichertem Zusammenwirken zwischen Regierung und Volksvertretung und durch gesetzliche Organisation eines verantwortlichen Reichsministeriums". Auf Anregung der sächsischen Regierung wurde darauf in der Bundesratssitzung vom 5. April 1884 die berühmt gewordene preußische Erklärung verlesen, — ein Dokument, an dessen Stile mit großer Deutlichkeit Bismarcks Feder zu erkennen ist. Es ist wohl das Föderalistischste, was der große Kanzler jemals geschrieben hat. Die Erklärung wendet sich mit der denkbar größten Schärfe gegen die aufgestellte Forderung; diese wird als unvereinbar mit den „Bundesverträgen" hingestellt und als eine „Überschreitung der Bedürfnisgrenze in unitarischer Richtung" bezeichnet. „Die Einrichtung verantwortlicher Ministerien im Deutschen Reiche ist nicht anders möglich als auf Kosten der Summe von vertragsmäßigen Rechten, welche die verbündeten Regierungen gegenwärtig im Bundesrate üben. Die wesentlichsten Regierungsrechte der Bundesstaaten würden von einem Reichsministerium absorbiert werden, dessen Tätigkeit durch die Art der ihm auferlegten Verantwortlichkeit dem maßgebenden Einflusse der jedesmaligen Majorität des Reichstags unterliegen müßte." Es ist kein Wunder, daß sich die föderalistischen Theoretiker des Reichsstaatsrechts zur Stütze ihrer Anschauung mit Vorliebe auf diese Kundgebung berufen. Wer aber

die Erklärung aufmerksam und unbefangen durchliest, wird unschwer erkennen, daß die föderalistische Begründung in erster Linie dazu dienen sollte, die parlamentarischen Machtansprüche ad absurdum zu führen. Das war die Hauptsache; das andere wurde wohl mehr mit Rücksicht darauf hinzugefügt, daß der Bundesrat in der Angelegenheit die Initiative ergriffen hatte. „Man wird nicht fehl gehen", heißt es, „wenn man in der von der neuen fortschrittlichen Partei erstrebten Einrichtung eines solchen Ministeriums ein Mittel zur Unterwerfung der Regierungsgewalt im Reich unter die Mehrheitsbeschlüsse des Reichstags erblickt." Und weil die Regierung zu einer derartigen Verschiebung der Machtverhältnisse innerhalb des Staates nicht die Hand bieten kann, deshalb sieht sie sich genötigt, gegen die Programmforderung mit Entschiedenheit Stellung zu nehmen.

Es ist wohl ungefähr der gleiche Gedankengang, auf dem die Haltung der konservativen Partei gegenüber der Frage, ob Unitarismus oder Föderalismus, beruht. Die Partei ist nicht föderalistisch um des Föderalismus willen. Aber sie ist antiunitarisch wegen der gefährlichen parlamentarischen Konsequenzen, die eine weitere Steigerung des Unitarismus im Gefolge haben könnte. Wenn man daher die politischen Parteien in unitarische oder föderalistische einteilen will, so wird man die konservative im Großen und Ganzen als eine föderalistische Partei bezeichnen müssen. Unitarisch ist lange Zeit hindurch nur der linke Flügel der Konservativen gewesen, der in der Deutschen Reichspartei des Reichstags und der freikonservativen Fraktion des preußischen Landtags seine parlamentarische Organisation erhalten hat. Aber es scheint, als ob in den letzten Jahren auch hier eine föderalistische Strömung zu größerer Geltung gekommen sei.

Bleibt das Zentrum, das mit seinen hundert Reichstagsabgeordneten zur Zeit die stärkste Partei im deutschen Parlamente vorstellt.

Man hat das Zentrum häufig eine „grundsatzlose" Partei genannt. Das ist insofern richtig, als in der Tat die Partei bei der Behandlung von Fragen, die in keinen Zusammenhang mit der Kirchenpolitik gebracht werden können, sehr oft steuerlos und hilflos umherirrt. Sie ist insbesondere in den großen wirtschaftlichen Fragen

immer gespalten gewesen, und ihr Programm ist hier ziemlich nichtssagend; nur auf den Kern der Wählerschaft, auf die Handwerker und kleinen Bauern wird aus erklärlichen Gründen in diesen Dingen einige Rücksicht genommen. Auch nach der politischen Grundstimmung ist das Zentrum aus sehr verschiedenen Elementen zusammengesetzt: Konservative, Liberale, Demokraten sitzen ganz eng bei einander. Daher die Leichtigkeit, mit der die Partei nach rechts oder links ihre Wahlbündnisse schließen kann.

Freilich — diese buntscheckige Partei der Grundsatzlosigkeit wird sofort die einheitlichste und disziplinierteste Truppe, sobald das Verhältnis von Staat und Kirche zur politischen Frage wird. Unabhängigkeit der Kirche vom Staate und Unterwerfung des Staats und der Schule unter die Herrschaft der Kirche, das sind bekanntlich die Ziele, denen die Partei mit aller Zähigkeit und Folgerichtigkeit im einzelnen zustrebt. Wenn sie daher in einer rein politischen Frage geschlossen auftritt, so ist das immer daraus zu erklären, daß die Angelegenheit in einen näheren oder entfernteren Zusammenhang mit kirchenpolitischen Fragen zu bringen ist. Daraus erklärt sich die an sich höchst auffallende Tatsache, daß die ultramontane Partei in vielen Dingen mit dem Liberalismus zusammengeht, obwohl doch diese politische Richtung im Grunde auf lauter Prinzipien beruht, die von der offiziellen römischen Kirche als höchst verdammenswürdig, als die „Pest" der Zeit erklärt worden sind. Das Zentrum tritt für Preß-, Vereins-, Versammlungsfreiheit ein, also für Dinge, die als Erzeugnisse einer individualistischen Geistesrichtung dem autoritären Prinzip der katholischen Kirche schnurstracks zuwiderlaufen; es streitet für Parität und Toleranz, obwohl die Kirche beides grundsätzlich verabscheut. Aber in der Konsequenz der Freiheitsrechte des Individuums liegt eben auch die Freiheit der religiösen Gesellschaften und — im Sinne der ultramontanen Partei — die Freiheit der kirchlichen Organisation im Ganzen. Nur so ist es begreiflich, daß der Ultramontanismus, dessen Anfänge so tief in dem Boden der deutschen Romantik zu stecken schienen, von Beginn der vierziger Jahre an mit einem Male den Wind des Liberalismus in seine Segel blasen ließ. Der im April 1848 gegründete Piusverein erklärte ausdrücklich, er wolle „die neuerrungenen Freiheiten" der Versammlung und Vereinigung, der freien Rede und Presse mit Entschlossenheit

in die Hand nehmen, um sich ihrer zu Gunsten der Kirche zu bedienen. In der preußischen Nationalversammlung wirkten der Führer dieser Richtung, Erzbischof Geissel von Köln, und der Demokrat Waldeck einträchtig zusammen! Das Ergebnis der Verbrüderung scheinbar so unversöhnlicher Gegensätze waren die „religiösen Grundrechte" der Frankfurter Reichsverfassung und die den Freiheiten der Kirche noch günstigere Übersetzung, welche ihnen die Verfassungsurkunde des preußischen Staats gegeben hat.

Aus diesem Zusammenhange ergibt sich nun aber auch die Stellung, die das Zentrum gegenüber dem Reiche und seiner Verfassung einnimmt, — eine parteipsychologisch sehr interessante Erscheinung, die seiner Zeit in vortrefflicher Weise von Otto Mejer (Zur Naturgeschichte des Centrums, 1882) untersucht worden ist.

Das Zentrum ist nicht in dem Sinne „reichsfeindlich", daß es auch nur von ferne wünschen könnte, das Reich möge wieder verschwinden. Dafür ist es ihm im Reiche viel zu gut ergangen! Die erste Gabe für das Volk, mit der das neue Reich hervortrat, das allgemeine, gleiche, geheime Wahlrecht, war recht eigentlich ein Geschenk für die ultramontane Partei. Sie hat sich seiner mit Meisterschaft zu bedienen verstanden! Das Zentrum braucht heute einen Reichstag, und es braucht einen starken Reichstag. Daher auch hier wieder die Verteidigung liberaler Forderungen, die anscheinend mit der kirchlichen Grundfrage des Parteiprogramms nichts zu schaffen haben; das Zentrum hat der Linken in vielen wichtigen Fragen des Parlamentsrechts in wirksamer Weise sekundiert. Ein Reichstag setzt aber ein Reich voraus. Daher will das Zentrum auch das Reich selbst. Ja, zu Zeiten stellt sich die Partei sogar in den Dienst stark zentralisierender Tendenzen. Die Regelung der Verhältnisse von Staat und Kirche ist nach der Reichsverfassung nicht Sache des Reichs. Aber zu wiederholten Malen hat das Zentrum in den bekannten Toleranzanträgen den Versuch gemacht, die Reichskompetenz auch auf dieses Gebiet hinüberzuleiten, eben weil das seinen kirchenpolitischen Zwecken nützlich zu sein schien. Es ist im Jahre 1904 für ein einheitliches Berggesetz eingetreten, weil die Parteitaktik das erforderte. Die Beispiele ließen sich leicht vermehren. Aber keines wird sich finden lassen, bei dem sich nicht irgendwie die unitarische Haltung der Partei aus einem Gedankengange erklären ließe, der in Verbindung mit einer kirchen-

politischen Frage steht. Der Ultramontane ist Gelegenheits-Unitarier, so oft die Kirchenpolitik das nahe legt.

Aber auch nur dann! Denn im letzten Grunde ist das Zentrum eine föderalistische Partei und ist es vom Anbeginn des Reiches an gewesen. Schon im Wahlfeldzuge des Jahres 1870 hat es ausdrücklich die Unterstützung aller „konföderativen" Bestrebungen in Aussicht gestellt, und seither ist in allen Programmen und Wahlaufrufen die Forderung wiederholt worden: an dem „föderativen" Charakter des Reichs soll nicht gerüttelt werden. Die Gründe sind in einer ähnlichen Richtung zu suchen wie bei der süddeutschen Demokratie, die sich deshalb auch zu Zeiten — man denke an die bayerische Patriotenpartei von 1870 — geradezu mit dem Ultramontanismus gedeckt hat. Man will auch hier eine deutsche Einheit, aber nicht ihre heutige Form. Wie die Kurie einem Deutschen Reiche an sich nicht abgeneigt ist, — sie hat bekanntlich lebhaft dagegen protestiert, daß der Wiener Kongreß die alte Reichsverfassung nicht wiederherstellte! —, so auch nicht der Ultramontanismus. Noch im Jahre 1854 schrieb Bischof Ketteler von Mainz, die Wiederherstellung des Reichs sei das positive gute Recht der Kirche! Aber er dachte dabei an ein Reich, das — wie das alte — die Pflicht der advocatia ecclesiae übernähme, und an ein Reich unter österreichischer Führung. Und damit ist's seit 1866 endgiltig vorbei. Der Ultramontanismus wünscht ein Reich, aber auch ihm behagt der Geist nicht, der in diesem Reiche preußischer Führung weht. Die preußische Spitze und das Kaisertum der protestantischen Hohenzollern, — das ist es, was insbesondere den aus Süddeutschland stammenden Parteigenossen der Reichstagsfraktion und den Zentrumsparteien der süddeutschen Landtage beschwerlich ist. Um so weniger wollen sie zugeben, daß sich das Reich auf Kosten solcher Gliedstaaten entwickelt, in denen katholische Dynastien der Gegenwart oder Zukunft und eine starke katholische Bevölkerung den Parteizielen geringere Schwierigkeiten in den Weg zu legen versprechen. Und so wird das Zentrum sofort föderalistisch und partikularistisch, sobald die Selbständigkeit der Einzelstaaten grundsätzlich getroffen zu werden, und sobald eine Stärkung des Kaisertums auf Kosten der „vertragsmäßigen" Rechte der Bundesfürsten und des Bundesrats in Aussicht zu stehen scheint. Wir haben oben gesehen, welchen Widerstand die Partei gegen das Gesetz über die Stellvertretung des

Reichskanzlers geleistet hat; sie fühlte richtig heraus, daß hier eine Machtverschiebung zwischen Kaiser und Bundesrat eingeleitet wurde. Daher bekämpft das Zentrum grundsätzlich jede Stärkung des nationalen Gedankens, jede Stärkung des Kaisertums, jede Vermehrung der militärischen, maritimen, kolonialen Kräfte des Reichs. Wenn es trotzdem für Militär- und Marineforderungen eintrat, so geschah das nur, weil und so lange ihm seine ausschlaggebende Stellung die Möglichkeit bot, Konzessionen auf kirchenpolitischem Gebiete dafür zu gewinnen. Daraus ergibt sich endlich die Gegnerschaft gegen die Sicherung der finanziellen Selbständigkeit des Reiches; die Franckensteinsche Klausel mit ihren teils parlamentarischen, teils partikularistischen, teils föderalistischen Hintergedanken würde auch ohne ihren Namen die Mutterschaft des Zentrums nicht verleugnen können. Überall, wo Föderalismus und Partikularismus einen Vorstoß unternahmen, konnten sie auf die hilfreiche Gefolgschaft des Zentrums rechnen. Elsässische Protestler, Welfen und Polen fanden bei ihm zu allen Zeiten treue Waffenbrüderschaft. Der hervorragendste Führer der Partei ist bekanntlich ein Welfe gewesen! Und so wird es keinem Widerspruche begegnen, wenn man das Zentrum als eine vorwiegend föderalistische Partei bezeichnet.

Das Ergebnis dieser Betrachtungen ist für die Aussichten des Unitarismus nicht eben günstig. Denn wenn man das Stärkeverhältnis der unitarischen gegen das der föderalistischen Parteien abwägt, so sinkt nach dem gegenwärtigen Parteistande die föderativ beladene Wagschale beträchtlich unter die unitarische herab. Jedenfalls sofern man nur auf das Zahlenverhältnis Rücksicht nimmt, das zur Zeit für die Reichstagsfraktionen gilt, bilden Konservative und Zentrum mit allen antiunitarisch gesinnten Anhängseln die große Mehrheit. Nun ist es allerdings sicher, daß in solchen Dingen die bloße Fraktionsstärke und die Haltung der Parteiorganisationen überhaupt nicht schlechthin den Ausschlag geben können. Wir haben gerade im Reiche wiederholt erlebt, daß eine starke Erregung der öffentlichen Meinung das Parteibild des Reichstags plötzlich umzugestalten vermag. Auch geht unsere Parteigruppierung, wie es scheint, gerade jetzt einer Verschiebung entgegen. Aber es ist doch sehr fraglich, ob die Veränderung so groß sein wird, daß sie für das Verhältnis der uni-

tariſchen zu den föderaliſtiſchen Parteien etwas Erkleckliches ausmachen kann. Und was die „öffentliche Meinung" anlangt, ſo gehört die Frage nach der bundesſtaatlichen Struktur des Reiches nicht zu denen, welche heutigen Tages geeignet ſind, die Volksleidenſchaft in Bewegung zu ſetzen. Nach alledem wird, wenn nicht alles trügt, der Unitarismus in nächſter Zeit nur langſame Fortſchritte zu verzeichnen haben.

Die Erörterung einer weiteren Frage wird das gewonnene Ergebnis beſtätigen.

§ 9.

Preußen und das Reich.

Es wäre ein aussichtsloses Unterfangen, über die künftige bundesstaatliche Entwickelung Deutschlands etwas Sicheres auszumachen, ehe die Frage erledigt ist, wie sich der preußische Staat zu dem unser politisches Leben beherrschenden Gegensatze des Unitarismus und Föderalismus gestellt hat, und wie er sich dazu vermutlich in Zukunft stellen wird. Denn das besondere Verhältnis Preußens zum Reiche, das in keinem Bundesstaate der Gegenwart seines Gleichen findet, ist das rechtlich wie politisch wichtigste Stück, aber freilich auch die heikelste Seite unserer Verfassung. Auch ein Politiker, der nicht geneigt ist, die deutschen Dinge mit preußischen Augen anzusehen, wird uns so viel zugeben müssen, daß sich die Reichsverfassung weder nach der einen, noch nach der anderen Seite fortbilden könnte, wenn der preußische Staat eine Fortbildung nicht wünschte oder nicht förderte. Denn wenn Preußen heute auch nicht mehr imstande sein sollte, die Geschicke Deutschlands ohne Mitwirkung der andern deutschen Staaten selbstherrlich zu bestimmen, so ist der preußische Staat doch mindestens in der Lage, sich nicht von Anderen schieben zu lassen. Ja, er ist der einzige Staat in Deutschland, der es vermöge seines Stimmgewichts im Bundesrate für sich allein vermöchte, eine auf verfassungsmäßigem Wege eingeleitete Veränderung des bundesstaatlichen Verhältnisses hintanzuhalten.

Nun ist es auf der einen Seite für alle Zeiten ausgeschlossen, daß Preußen eine föderalistische Rückbildung der Verfassung auch nur an einem einzigen Punkte zulassen könnte. Es war Preußens historischer Beruf, oder wenn man diesen Ausdruck nicht liebt, jedenfalls sein mit zäher Entschlossenheit durchgesetzter Wille, Deutschland aus dem Staatenbunde herauszuführen, um Deutschlands Leitung in

die Hand zu bekommen. Dieses Ziel hat es durch die gewaltigen Opfer von drei blutigen Kriegen erreicht. Dabei ist es zunächst gleichgültig, welche staatsrechtliche Form deutscher Einheit das Ergebnis gewesen ist. Indeß soviel ist gewiß, daß diese Form gewählt wurde, weil sie als die schonendste von denen erschien, bei welchen der politische Einfluß Preußens in Deutschland für immer sicher gestellt werden konnte. Jeder Schritt aber in föderalistischer Richtung bewegt sich auf einer Bahn, an deren Ende wieder der Staatenbund oder die Auflösung des Reichs und damit der Tod des preußischen Einflusses in Deutschland liegen würde. So *kann* Preußen nicht föderalistisch sein und *will* es nicht sein.

Aber der preußische Staat ist auch nicht *unitarisch* in dem Sinne, wie es der Radikalismus des Frankfurter Parlaments und die nicht minder radikalen Ansprüche späterer Politiker urd Theoretiker von ihm verlangten. Der eine Grund dafür liegt in der Treue gegen die Verträge von 1866 und 1870, an deren Geist, wie wir oben sahen, Preußen sich auch heute noch gebunden fühlt. Der andere Grund aber ist: *Preußen will sich selbst nicht aufgeben.* Es hat in jedem Augenblick der deutschen Einheitsbewegung diese Zumutung abgelehnt. Friedrich Wilhelm IV. hat eine Kaiserkrone ausgeschlagen, weil sie so geschmiedet war, daß ihr Gewicht die preußische Krone erdrückt hätte. Der schroffe Widerspruch, den *Bismarck* im Jahre 1867 und noch oft gegen „Reichsministerien" und „Reichsregierung" erhob, war nicht nur und vielleicht nicht einmal in erster Linie von föderativen Rücksichten auf die Verbündeten, sondern von dem Bestreben diktiert, die *preußische* Regierung von einer ihr organisatorisch fremden Reichsgewalt frei zu halten. Der Mangel an Einsicht in die Gründe dieser Haltung erklärt die Schärfe der Debatten im verfassungvereinbarenden Reichstage. Es war ein seltsames und doch in der Natur der Dinge tief begründetes Schauspiel, wie der führende Staatsmann auf der einen Seite den Kampf gegen den preußischen Partikularismus und auf der andern gerade wieder gegen diejenigen Parteien aufnehmen mußte, die ihn in seinem Einigungswerke mit Energie unterstützen wollten, — so daß an einem kritischen Punkte der Verhandlung beide Teile erklärten, sich nicht mehr verstehen zu können. Wir sind heute eher in der Lage, die treibenden Motive zu erkennen, die zu den gegensätzlichen Auffassungen hinführten, als

es den Männern von 1867 in der Aufregung des Kampfes und dicht vor der Entscheidung möglich war. Es handelte sich um die erste Auseinandersetzung zwischen dem extremen Unitarismus und dem preußischen Staate, der zwar die Einheit herstellen, aber ihr sein Selbstbestimmungsrecht nicht zum Opfer bringen wollte.

In der Konsequenz dieser durch Geschichte und Interesse bestimmten Politik des preußischen Staates würde eine Gestalt der deutschen Verfassung gelegen sein, welche die Mitte zwischen Föderalismus und extremem Unitarismus einnimmt: die preußische Hegemonie.

Der Gedanke an eine hegemoniale Stellung Preußens in Deutschland oder doch in Norddeutschland ist so alt wie die Geschichte der deutschen Einheitsbewegung überhaupt. Er spielt schon in den Verhandlungen über die Gründung eines „Nordischen Reichsbundes" eine Rolle, denen die Schlacht bei Jena ein frühzeitiges Ende bereitet hat. Der Wiener Kongreß und der Deutsche Bund haben ihn zum zweiten, das Scheitern der Erfurter Union und Olmütz zum dritten Male begraben. Aber sie haben ihn nicht umbringen können. Er kommt zwischendurch immer wieder zum Vorschein. In den Anfängen der preußisch-deutschen Zollpolitik erwies er sich als lebendig. Vor allem aber tauchte er in der Krisis des deutschen Staatsrechts von 1866 wieder empor. Er lag den Februarbedingungen für Schleswig-Holstein zugrunde, und er ward erwogen, als es sich um die Stellung des Königreichs Sachsen nach dem Friedensschlusse handelte. Die äußere Lage des preußischen Staats nach dem siegreichen Kriege forderte ihn ja geradezu heraus. Denn als die Geschichte die Aufgabe stellte, den preußischen Staat von fünfundzwanzig Millionen Einwohnern mit 21 Staaten, die insgesamt nur ein Fünftel der ganzen norddeutschen Bevölkerung enthielten, in ein Bundesverhältnis zusammenzubringen, da konnte weder die Rede davon sein, dieses Verhältnis der Form des soeben zertrümmerten Staatenbundes, noch auch der Schablone eines Bundesstaats anzupassen, wie ihn die traditionelle Theorie aus den Verfassungen Amerikas und der Schweiz zu konstruieren pflegte. Es lag sogar nahe, die andern Staaten in der Weise an Preußen anzugliedern, daß die preußischen Organe, König und Landtag — dieser nur vermehrt um Abgeordnete aus Sachsen und den kleineren Ländern — zugleich als Organe für den gesamten Staat funktioniert haben würden. In der Tat sind solche Pläne

gelegentlich, wenigstens in den Kreisen preußischer Abgeordneter, erwogen worden.

Nun ist es eine der interessantesten Seiten unserer Verfassungsgeschichte, wie diese hegemonische Tendenz bei der Gründung und Entwicklung von Bund und Reich zunächst immer mehr in den Hintergrund gedrängt wurde, — um dann allmählich und manchmal kaum bemerkt wieder auf den Plan zu treten.

Schon der preußische Entwurf zur norddeutschen Bundesverfassung vom Dezember 1866 zeigte die hegemonische Richtung in einer gegen frühere Absichten sehr abgeblaßten Form. Die Rücksicht auf den zu erwartenden Widerstand seitens der verbündeten Monarchen und der Gedanke an die künftige Gewinnung Süddeutschlands hatte den Entschluß hervorgerufen, auf eine rigorose Durchführung der hegemonialen Idee grundsätzlich zu verzichten. Auch spielte wohl das formelle Bedenken eine Rolle, daß das Augustbündnis die Verfassung auf die „Basis der preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866" verwies, und diese Grundzüge hatten gerade „Bundestag" und „Nationalvertretung" als organisatorische Pfeiler des Verfassungswerkes in Aussicht genommen. So trat an Stelle der Hegemonie jene Mischung föderativer und rein unitarischer Elemente, die das Wesen unserer Verfassung ausmacht. Gleichwohl behielt der hegemonische Gedanke im Entwurfe noch einen breiten Spielraum. Der König von Preußen *als solcher* war es, der den Bund völkerrechtlich vertreten, den Oberbefehl über die Marine, den Oberbefehl über die Landmacht führen sollte. Wir haben oben im Anschlusse an *Hänels* treffliche Untersuchungen geschildert, wie der konstituierende Reichstag an dieser Stelle einen kräftigen Abstrich am hegemonialen Programm gemacht hat, indem er den König von Preußen als Präsidium des Bundes nicht nur aus der „Sphäre des Bundesrats", sondern auch zum Teil aus dem Bereiche der preußischen Staatsgewalt, die *für* den Bund tätig sein sollte, heraushob und zum selbständigen Bundesorgane stempelte. Immerhin beließ es auch die norddeutsche Bundesverfassung bei dem *preußischen* Oberbefehl über die bewaffnete Macht. Aber die Ausdehnung des Bundes über die Mainlinie hinaus bewirkte eine weitere Abschwächung. Die bayrischen Vorrechte und Reservatrechte, vor allem Bayerns Stellung im Militärwesen schoben einer Aufnahme hegemonialer Bestrebungen in verschiedener Hinsicht einen Riegel vor.

Und die Redaktion der Reichsverfassung im Jahre 1871 tat ein mehreres. Denn obwohl nach der Erklärung der maßgebenden Faktoren die Verwandlung des Titels „Präsidium" in den Kaisertitel eine sachliche Änderung nicht bedeuten sollte, so hat sie doch, indem sie auch in den Abschnitten über Marine und Reichskriegswesen den Kaiser an die Stelle des Königs von Preußen setzte, scheinbar die letzten hegemonischen Reste aus der Verfassung entfernt. Indem nun aber auf diese Weise der Gedanke der preußischen Hegemonie mehr und mehr beiseite geschoben wurde, war die Bahn für eine, den alten Traditionen der preußischen Politik sehr zuwiderlaufende Entwicklung in der Richtung eines viel weiter gehenden Unitarismus freigelegt. In der Tat, — wenn wir bei früheren Erörterungen das Richtige getroffen haben, so ist durch die weitere Ausbildung der unitarischen Verfassungselemente die Stellung des preußischen Staates empfindlich berührt worden. Die ständige Verstärkung des Kaisertums und die Ausbildung einer „Reichsregierung" richtete sich gegen die preußische Staatsgewalt fast noch mehr als gegen die anderen. Die Reichsbeamten drängten die preußischen aus dem Bundesrate heraus. Und — was früher noch nicht erwähnt zu werden brauchte — das Bestreben, die Leitung der Reichspolitik auf die Entschließungen der preußischen Regierung einwirken zu lassen, führte dazu, daß der Kaiser den König von Preußen veranlaßte, außer dem Reichskanzler auch seinen Stellvertretern Sitz und Stimme im Preußischen Staatsministerium zu verschaffen, — um, wie Bismarck sich einmal ausgedrückt hat, „diesen Hauptpartikularisten für das Reich zu gewinnen". Daher sind in den letzten Jahrzehnten ständig mehrere Staatssekretäre der obersten Reichsämter auch preußische Minister gewesen. Das Streben, den Zusammenhang zwischen Reichs- und preußischer Politik so innig wie möglich zu gestalten, hat dazu geführt, daß der Generalstellvertreter des Reichskanzlers, wie neuerdings wieder geschehen, zum Vizepräsidenten des preußischen Staatsministeriums bestellt worden ist. Es scheint, als ob sich der Unitarismus anschickte, selbst den mächtigen preußischen Staat zu mediatisieren.

Allein gerade hier ist nun der kritische Punkt, an dem die natürliche Opposition des preußischen Staats gegen das Vordringen der unitarischen Prinzipien einsetzt.

Die Anlage der Verfassung bietet für Preußen von vornherein

eine bessere Verteidigungsbasis als für die anderen Gliedstaaten. Es ist dies bis zu gewissem Grade nur selbstverständlich; denn den preußischen Staat nach dem Schema der korrekten Bundesstaatstheorie mit Braunschweig oder Lippe gleichzustellen, wäre eine vollkommene Narretei gewesen. Preußen *kann* nicht mediatisiert werden. Es kann es jedenfalls weniger als die anderen Staaten. Gerade die Verbindung der preußischen Krone mit der Kaiserwürde gibt Preußen einen Schutz, der den andern fehlt. Denn schließlich kann doch der Kaiser nicht vergessen, daß er König von Preußen ist. Er kann vor allem den König von Preußen niemals zu irgend etwas zwingen wollen. Es gibt keine Reichsexekution gegen Preußen, — nicht einmal mehr in den Lehrbüchern. Wenn aber das letzte Mittel versagt, durch welches das Reich seine den Gliedstaaten übergeordnete Gewalt zur Geltung bringen kann, so werden schon die gewöhnlichen Hülfen des Beaufsichtigungsrechtes in Bezug auf Preußen immer prekär sein. Die Reichsaufsicht gegen Preußen ist bis zu gewissem Grade nur ein Schein. Man denke an die wenig beneidenswerte Lage des Reichseisenbahnamts gegenüber der preußischen Staatsbahnverwaltung! Man denke ferner etwa an den noch unausgetragenen Streit über die von Preußen geplanten Schiffahrtsabgaben. Gesetzt den Fall, — wofür mindestens sehr vieles spricht, — daß Preußen in dieser Frage im Hinblick auf Artikel 54 der Reichsverfassung im Unrecht wäre, wie sollte es, wenn es sich gegen Vorstellungen und Vorwürfe unzugänglich zeigt, von Reichswegen zur Aufgabe seines Vorhabens gezwungen werden? Der Unitarismus hat noch kein Mittel erfunden, um den ernstlichen Widerstand einer preußischen Regierung zu brechen.

Auch die Versuche, die organisatorische Verbindung von Reichs- und preußischer Regierung zu konsolidieren, haben diese Schwierigkeiten nur teilweise beseitigt. Es ist gewiß, daß der Kaiser und der König von Preußen nicht in verschiedenem Sinne regieren können. Aber da sich Reichsministerium und preußisches Ministerium doch niemals vollkommen decken, so ist die Möglichkeit von Reibungen oder gar von Konflikten ständig gegeben. Die Identität des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten hat nach Lage des preußischen Staatsrechts nicht die Wirkung, daß sich die beiden Organisationen in ungetrübter Übereinstimmung befinden *müssen*; denn

der Ministerpräsident hat nicht immer die Möglichkeit, die Kollegen im Staatsministerium nach seinem Willen zu gängeln. So sehr die kaiserliche Position durch die allmähliche Gewinnung der Initiative bei Reichsgesetzen gewonnen hat, so kann doch die kaiserliche Regierung diese Initiative in den meisten Fällen nicht ohne vorherige Verständigung mit dem preußischen Staatsministerium ausüben. Denn wenn auch der Reichskanzler die preußischen Stimmen im Bundesrate abgibt, so kann er dies doch immer nicht anders tun als auf Grund einer Instruktion, die er als preußischer Bevollmächtigter von der preußischen Regierung erhalten hat, und der Kaiser kann sich nicht der Gefahr aussetzen, daß sich die preußischen Stimmen im Bundesrate gegen seinen an den Bundesrat gerichteten Vorschlag erklären. Daher mußte der zweimalige Versuch, die Stellung des Reichskanzlers von der des preußischen Ministerpräsidenten zu scheiden, — das eine Mal unter Bismarck, daß andere Mal unter Caprivi, — notwendig scheitern. Die kaiserliche Regierung *kann* gar nicht ohne die engste Fühlung mit der preußischen geführt werden. „Schneiden Sie mir", sagte Bismarck, „die preußische Wurzel ab und machen Sie mich allein zum Reichsminister, so bin ich so einflußlos wie ein Anderer." Dazu kommt endlich, daß die Reichsregierung dem Reichstage, das preußische Staatsministerium dem preußischen Landtage verantwortlich ist. Und es gibt wiederum kein verfassungsrechtliches Mittel, die Politik des Reichstags in dauernder Übereinstimmung mit der des preußischen Landtags zu erhalten.

So hat Preußen sich selbst — und damit auch seine Bundesgenossen! — der absorbierenden Kraft des Unitarismus zu entziehen gewußt. Und doch ist es darum nicht föderalistisch, nicht in *jedem* Sinne anti-unitarisch geworden. Wie ist das denkbar? Es erklärt sich das daraus, daß der preußische Staat den Willen zur *Leitung* Deutschlands nicht aufgegeben hat und nicht aufzugeben brauchte. Das Mittel dazu war gegeben in denjenigen Stücken der Verfassung, bei welchen sich der Gedanke der *Hegemonie* trotz aller Abstriche der Jahre 1867 und 1870 erhalten hatte, oder an die er sich in irgend einer Weise von neuem anknüpfen ließ.

Denn der Begriff der Hegemonie läßt sich unmöglich bloß in formal-juristischer Weise derart übersetzen, daß man darunter die Ausdehnung preußischer Obrigkeit über die preußischen Grenzen hinaus versteht. Vielmehr bedeutet Hegemonie den Inbegriff aller Rechts-

sätze und Einrichtungen, vermöge deren die führende Macht eines zusammengesetzten Staatswesens dem Leben der Gesamtheit die gewünschte Richtung zu geben und den Stempel des eigenen Geistes aufzudrücken vermag.

In diesem Sinne aber bot die Verfassung trotz scheinbarer Entfernung der preußischen Hegemonialrechte doch immer noch einen recht beträchtlichen Spielraum für eine Entfaltung preußischer Reichsleitung. Durch das Gewicht seiner Stimmen im Bundesrate und durch Benutzung der politischen Abhängigkeit der Kleinstaaten konnte Preußen auf den Gang und den Inhalt der Reichsgesetzgebung einen vorwärtsdrängenden Einfluß gewinnen, während es umgekehrt durch die Anwendung seines Vetorechts in bedeutenderen Fragen eine ihm unerwünschte Entwickelung im Keime zu ersticken vermochte. Daher zeigen zum Beispiel die Reichsgesetze zu großem Teile ein preußisches Antlitz. Preußen hat in beträchtlichem Umfange sein eigenes Recht zu Reichsrecht gemacht; die Gewerbeordnung, das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, das Gesetz über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, das Militärrecht, das Strafgesetzbuch und die Prozeßordnungen zeigen das in sehr deutlicher Weise. So breitet sich preußisches Recht über das ganze Reichsgebiet aus, ohne daß die preußische Gesetzgebungsgewalt die Grenzen ihres Gebiets überschritte. Ja, die Autorität des preußischen Rechtsgeistes und der erprobten preußischen Verwaltung ist groß genug, um auch an den von der Reichskompetenz noch unberührten Stellen zu einer Rezeption preußischen Rechtes in anderen deutschen Ländern zu führen. Ohne daß Preußen einen Federstrich zu tun brauchte, haben andere Staaten seine Steuergesetzgebung, seine Gemeindeorganisation, das System seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, sein Jagd- und sein Bergrecht, seine kirchenpolitischen Gesetze kopiert. In Bezug auf das Militärwesen bietet überdies die Reichsverfassung auch eine rechtliche Handhabe für Preußen, um den Inhalt seiner Rechts- und Verwaltungs-Verordnungen für die nicht preußischen Kontingente maßgeblich zu machen. Das Recht zum Erlasse von Armeeverordnungen ist nach der Verfassung kein kaiserliches, kein Reichsrecht. Aber wie schon beim Beginne des Bundesstaats die Einzelstaaten verpflichtet wurden, sofort nach Publikation der Verfassung das gesamte preußische Militärrecht, auch das in Reglements, Instruktionen und Reskripten enthaltene, bei sich „ungesäumt einzu-

führen", (Reichsverfassung Art. 61), so werden auch jetzt „behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung" die Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente „zur Nachachtung" mitgeteilt (Artikel 63).

Aber auch die organisatorischen Grundlagen der Verfassung sind so gestaltet, daß sie eine preußische Hegemonie im weiteren Sinne des Worts ermöglichen. Kaiserwürde und preußische Königskrone sind mit einander verbunden und können niemals getrennt werden. Der Reichskanzler braucht zwar nach dem Wortlaute der Verfassung nicht preußischer Ministerpräsident zu sein; tatsächlich ist — wie wir soeben sahen — eine Scheidung der beiden Funktionen niemals auf die Dauer durchgeführt worden. Auch sonst gibt es noch heute trotz der allmählichen Emanzipation der Reichsämter von den preußischen eine Reihe von Stellen, wo die „Realunion" des preußischen mit dem Reichsorganismus zum Ausdrucke kommt. Die preußische Oberrechnungskammer stellt dem Rechnungshofe des Deutschen Reichs, die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden der Reichsschuldenverwaltung ihren Personalbestand zur Verfügung; das preußische Kriegsministerium ist zum mindesten tatsächlich auch eine Reichsbehörde. So wirkt die Kraft und der Geist der preußischen Verwaltung durch viele Kanäle auf das innere Wesen der Reichsverwaltung ein. Es ist auch hier überall nicht nach dem formalen Rechte, aber nach der tatsächlichen Wirklichkeit die preußische Hegemonie in Deutschland gegeben. Und sie nimmt an einem Punkte — wiederum indirekt — eine ausgesprochene Richtung gegen die Gliedstaaten selbst, nämlich im Bereiche der Reichsaufsicht. Denn sobald die preußische Staatsregierung auf alle Seiten der Reichstätigkeit, also auch auf die beaufsichtigende Verwaltung Einfluß gewinnt, erhält die Aufsicht des Reichs über die Einzelstaaten gleichzeitig den Charakter einer von Preußen geübten Kontrolle, — eine politische Seite der Reichsaufsicht, die auf das Schicksal des Instituts nicht ganz ohne Einwirkung geblieben ist.

Endlich — eine besondere Entwickelung hat dazu geführt, daß sich im Rahmen der Verfassung und zum Teil sogar durch sie selber begünstigt die preußische Staatsgewalt im Wege des Vertrags die Verwaltung anderer Staaten in wichtigen Zweigen angegliedert hat. Von

den Anschlußverträgen im Bereiche des Militär-, Eisenbahnwesens und anderem ist schon oben gesprochen worden. Hier genügt es festzustellen, daß auch in dieser Gestalt der hegemoniale Gedanke eine neue Anwendung gefunden hat. Und zwar in einer besonders ausgeprägten Form. Denn hier herrscht in der Tat die preußische Obrigkeit im Lande des Nachbarn unmittelbar, nicht auf dem Umwege durch das Reich; hier beaufsichtigt sie direkt, ohne den Umweg über die Reichsaufsicht nehmen zu müssen, und ist doch selbst, vermöge ihrer natürlichen Unabhängigkeit vom Reiche, der Reichsaufsicht bis zu gewissem Grade entzogen. Auf diese Seite der Angelegenheit hat schon vor einigen Jahren der Freiherr von Mittnacht, der für solche Zusammenhänge ein feines Gefühl besitzt, in seinen „Erinnerungen an Bismarck" hingewiesen, freilich nicht ohne von seinem Standpunkte aus eine scharfe Kritik zu üben.

Die vorstehenden Erörterungen werfen nun auch, wie ich meine, einigen Gewinn ab für die Lösung der Frage, wie sich das Verhältnis zwischen Unitarismus und Föderalismus in der Zukunft gestalten wird. Die Haltung des preußischen Staates ist, wie wir sahen, in erster Linie für den Ausgang des Kampfes zwischen den beiden gegensätzlichen Tendenzen entscheidend. Preußen ist nun einerseits nicht föderalistisch und wird es niemals werden. Preußen wird aber, so lange es seines eigenen staatlichen Wertes bewußt ist, keine Politik unterstützen, die eine Aufsaugung des preußischen Staats durch das Reich im Gefolge hat. Preußen kann nicht extrem-unitarisch sein. Wohl aber kann es und wird es zu jeder Verstärkung derjenigen unitarischen Verfassungselemente die Hand bieten, welche zugleich seine führende Stellung im Reiche bedingen. Eine Ausdehnung der Reichskompetenzen, welche Preußen mediatisieren würde, ist auf absehbare Zeit völlig ausgeschlossen. Aber ein Reichsgesetz, auf dessen Inhalt Preußen einen maßgebenden Einfluß ausübt, oder ein Reichsgesetz, welches preußischem Rechte oder preußischer Verwaltungstradition im Reiche Geltung verschafft, das kann Preußen ebenso willkommen sein wie eine Kräftigung der Reichsaufsicht, die ihm eine mittelbare Einwirkung auf die Verwaltung der anderen Staaten verschafft. Aussichtslos ist jede Verschiebung der organisatorischen Verfassungselemente, durch welche der preußischen Regierung der gebührende

Einfluß auf die Geſchicke des Reichs verſchloſſen würde. Aber eine Entwickelung, die dem Kaiſer als ſolchem zu einer ſelbſtändigen Teilnahme an der Reichsgeſetzgebung verhilft, geht *nicht* gegen preußiſche Intereſſen; denn ein kaiſerliches Veto gegen Geſetze, die der Bundesrat und der Reichstag beſchloſſen haben, würde dem preußiſchen Staate nur einen weiteren Schutz gegen Majoriſierung — über die ſchon jetzt im Artikel 5 aufgerichtete Bruſtwehr hinaus — verſchaffen. Kurz geſagt: Preußen kann unitariſch ſein nur dann, aber auch immer dann, wenn der Unitarismus in irgend einer Weiſe *hegemoniſche* Wirkungen nach ſich zieht. Denn auch die Hegemonie iſt Unitarismus. Nur ein Unitarismus beſonderer Form.

So wird die weitere Entwickelung des deutſchen Bundesſtaats in erſter Linie davon abhängen, wie ſich der rein-unitariſche Gedanke mit dem hegemonialen auseinanderſetzen wird. Soll das Reich den preußiſchen Staat — oder ſoll Preußen das Reich beherrſchen? In welcher Weiſe ſich dieſe Frage löſen wird, darüber können freilich heute noch nicht einmal Vermutungen gehegt werden. Hier liegt vor der Zukunft ein Schleier, den niemand zerreißen kann.

§ 10.

Kritische Abwägung.

Die Aufgabe, die wir uns gestellt haben, ist erfüllt. Wir haben den Antagonismus föderativer und unitarischer Gedanken in der Verfassung, den Ablauf des bundesstaatlichen Prozesses in den letzten Jahrzehnten und die politischen Mächte kennen gelernt, die für die Zukunft des föderativen Lebens in Deutschland zur Zeit bestimmend sind. Und wir haben, soweit sich in solchen Dingen eine Voraussage tun läßt, den Weg aufzuzeigen gesucht, den die Entwicklung des Gesamtstaates zu nehmen verspricht. Um das Ergebnis der Einzeluntersuchungen zusammenfassend zu wiederholen, so fanden wir ein Übergewicht des Unitarismus schon in der ursprünglichen Reichsverfassung, ein nur selten unterbrochenes Anschwellen der unitarischen Strömung in der folgenden Zeit, eine auch die Gegenwart beherrschende Tendenz zu weiterer Verstärkung der unitarischen Verfassungselemente. Es war aber auf der anderen Seite festzustellen, daß sich — eben nach Maßgabe der hier und dorthin ziehenden Kräfte — die unitarische Bewegung der Zukunft keineswegs in raschem Tempo und keineswegs gleichmäßig vollziehen werde.

Unsere Untersuchung scheint indeß noch einer kritischen Ergänzung bedürftig zu sein. Es handelt sich hier überall um Strebungen und Gegenstrebungen, deren schließliches Resultat keinem unter uns gleichgültig sein kann. Wir fragen unwillkürlich: nach welcher Seite haben unsere Sympathien zu fallen?

Ich höre den Einwand: müssen wir uns denn für die eine von den beiden Alternativen entscheiden? Ist es denn nicht auch hier richtiger, die goldene Mittelstraße zu wandern? Nicht Unitarismus und nicht Föderalismus, sondern die gesunde Mischung aus

beidem, worin eben das Wesen des Bundesstaates besteht, soll das Ziel sein, dem wir nachzustreben haben!

Nun gebe ich ohne weiteres zu, daß für die Gegenwart den deutschen Verhältnissen weder der extreme Föderalismus, noch auch ein radikaler Unionismus angemessen sein würde. Ich gehe freilich nicht so weit wie der Schweizer Dubs, der den Bundesstaat für die „edelste Staatsform" erklärte; auch meine ich nicht, wie Jellinek, daß die germanische Welt geschichtlich darauf angewiesen sei, den Bundesstaat zur normalen Form des politischen Daseins ihrer Völker zu erheben. Aber ich bin gleichwohl überzeugt, daß für uns eine Rückkehr zum Staatenbunde auf ewig ausgeschlossen, der Übergang in den vollkommenen Einheitsstaat fürs erste nicht rätlich ist. Allein das alles hilft uns nicht über die Notwendigkeit hinweg, ein Urteil über das Wertverhältnis zwischen Unitarismus und Föderalismus abzugeben.

Denn wie die Dinge nun einmal bei uns liegen, sind die Waffen der beiden feindlichen Mächte nicht gleichmäßig zwischen sie verteilt worden. Die Verfassung hat den Einheitsgedanken vor dem föderativen begünstigt, und der weitere Ausbau der Verfassung hat den Vorsprung vergrößert. Wenn daher jemand verlangt, daß es bei der jetzigen Mischung unitarischer und föderalistischer Elemente verbleiben solle, so hat er sich damit schon stillschweigend für das Übergewicht des Unitarismus entschieden. Wollte aber jemand die Forderung aufstellen, es solle das ursprüngliche oder doch von Haus aus beabsichtigte Gleichgewicht hergestellt werden, so würde darin sehr wahrscheinlich schon eine Mißbilligung der unitarisch gerichteten Bewegung und eine heimliche föderalistische Neigung zu finden sein. So wird im Grunde jeder, der sich über diese Dinge Gedanken macht, auch der konservativste Beurteiler, von vornherein entweder einen unitarischen oder einen föderalistischen Maßstab bereit halten.

Aber angenommen, die Verfassung habe wirklich für Unitarismus und Föderalismus Licht und Schatten ganz gleichmäßig verteilt, und weiter angenommen, wir stünden noch ganz am Anfange der Entwicklung! Könnten wir uns wirklich dem Zwange entziehen, zwischen den beiden Mächten zu wählen? Ganz sicherlich nicht. Denn der nächste Augenblick könnte den latenten Gegensatz zutage fördern, und wir müßten uns entscheiden. Und in der Tat tritt uns

die Frage, ob Unitarismus oder Föderalismus, in jeder Stunde des bundesstaatlichen Lebens von neuem entgegen. Der Charakter des zusammengesetzten Staates bringt es eben mit sich, daß sich kein irgendwie wichtiger Schritt des Gesetzgebers tun läßt, der nicht, sei es unitarische, sei es föderalistische Wirkungen im Gefolge hätte. Man kann ohne große Übertreibung sagen: jedes neue Reichsgesetz bewegt sich entweder in unitarischen oder in föderalistischen Bahnen. Nun können wir aber in den meisten Fällen die Maßregel des Gesetzgebers nicht schon deshalb verhindern wollen, weil sie an dem bundesstaatlichen Kräfteverhältnisse etwas zu ändern scheint. Wir können den Staat nicht aus Begeisterung für das unitarisch-föderalistische Gleichgewicht zum Stillstande verurteilen; auch haben wir nicht die Möglichkeit, jede unitarisch gerichtete Maßregel sofort mit einem föderalistischen Gegengewichte zu belasten oder umgekehrt. So müssen wir uns tatsächlich entscheiden, ob unitarisch, ob föderalistisch. Bei jedem Reichsgesetze, das neue Gebiete der Reichsgesetzgebung erschließt oder schon eröffnete Felder weiter anbaut, bei jedem Gesetze, das unmittelbar oder mittelbar das Reichsaufsichtsrecht erweitert, bei jedem Gesetze, bei dem es sich fragt, ob die kaiserliche Regierung oder der Bundesrat „geschäftlich zu dotieren" sei, stehen wir am Kreuzwege. Stimmen wir für Reichsgesetzgebung, Reichsaufsicht und Kaiser, so sind wir Unitarier; stimmen wir für landesgesetzliche Vorbehalte, für Reservatrechte, für den Bundesrat, so sind wir Föderalisten. Und wir können in solchen Fällen nur eines von beiden, nicht beides zugleich sein. Es steht hier ganz ebenso wie in Bezug auf eine Staatsform, die schon früher einmal als Beispiel einer ähnlichen Mischung politischer Gegensätze herangezogen worden ist, — die konstitutionelle Monarchie. Auch bei ihr liegt es nahe zu sagen: wir wollen, so lange als möglich, das Gleichgewicht des monarchischen und des demokratischen Gedankens erhalten, auf dem die Institution beruht. Gewiß, so lange als möglich wollen wir weder den Absolutismus, noch die reine Demokratie. Aber auch hier suchen wir doch immer ganz unwillkürlich nach einer Stelle, an der wir das konstitutionelle Leben recht eigentlich festankern wollen, und auch hier zwingt uns jede neu auftauchende organisatorische Frage zu einer Wahl, ob wir die Monarchie oder die Demokratie stärken wollen. Wir können doch ge-

wißlich nicht, einem politiſchen Synkretismus zu Liebe, ſozuſagen konſtitutionell verhungern, weil wir uns, Buridans Eſel vergleichbar, weder für das rechte noch für das linke, weder für das abſolutiſtiſche noch für das republikaniſche Heubündel entſcheiden wollen.

Nun kann offenbar in allen ſolchen Fällen, wo eine Kriſis des durch dauernde Gegenſätze beſtimmten politiſchen Lebens eine Wahl nach der einen oder der anderen Seite verlangt, die Entſcheidung lediglich auf Grund der Erwägung getroffen werden: wie würde ich mich verhalten, wenn ich genötigt wäre, ſofort die ſämtlichen Konſequenzen meiner Handlung in den Kauf zu nehmen? Würde ich den Schritt auch in dem Falle tun, wenn ich annehmen müßte, daß ſich an ihn in raſcher Folge andere anreihen, welche die eingeſchlagene Bahn bis ans äußerſte Ziel fortſetzen, — vorausgeſetzt immer, daß, wenn ich den Schritt nicht nach dieſer Richtung tue, ich ihn mit Notwendigkeit nach der entgegengeſetzten lenken muß und damit die entgegengeſetzte Reihe der Entwicklung provoziere? Einfacher ausgedrückt: wenn ich im gegebenen Falle nur die Wahl habe, eine von zwei gegenſätzlichen Strömungen zu begünſtigen, ſo werde ich mich derjenigen anſchließen, die mich — bis ins Extrem fortgeſetzt — an das mich wertvoller dünkende Ziel bringen würde. Dieſes Ziel braucht mir nicht ſchlechthin das wertvollſte zu ſein. Ich kann es möglicherweiſe ſogar für ein Übel halten. Aber wer nur zwiſchen zwei Übeln wählen darf, der wählt das kleinere. Ich bin z. B. weder Abſolutiſt noch Demokrat. Aber wenn ich mich irgendwann unbedingt und ohne Umſchweife für Abſolutismus oder für Demokratie entſcheiden müßte, ſo würde ich ohne Beſinnen den monarchiſchen Abſolutismus als das geringere Übel vorziehen. Und daraus ergibt ſich für mich, daß ich mich in jedem Falle, wo es ſich nur darum handelt, entweder die monarchiſchen oder die demokratiſchen Elemente der Verfaſſung zu verſtärken, ohne einen Augenblick zu ſchwanken, für die monarchiſchen erklären müßte, — eben in der Überzeugung, daß es am Ende noch beſſer ſein würde, unter dem aufgeklärten oder nicht aufgeklärten Deſpotismus eines Einzelnen zu leben als unter dem Deſpotismus des niemals aufgeklärten Pöbels.

Genau in derſelben Weiſe, meine ich, muß jeder verfahren, der ſein Verhältnis zur unitariſchen und zur föderaliſtiſchen Strömung beſtimmen will. Es iſt wohl möglich, daß wir uns weder den

extremen Föderalismus, noch den extremen Unitarismus wünschen. Aber wir schließen uns in Fällen, wo wir wählen müssen, der unitarischen Richtung an, wenn wir die letzte Konsequenz dieser Richtung schließlich noch für erstrebenswerter halten als die letzten Folgen einer föderalistischen Politik, und umgekehrt. Nun wartet am letzten Ende einer unitarischen Strömung der Einheitsstaat, am letzten Ende der entgegengesetzten Strömung der Staatenbund. Daraus ergibt sich, daß wir lediglich zu fragen haben: würden wir uns, wenn wir heute vor die Wahl gestellt würden, für den Staatenbund oder für den Einheitsstaat entscheiden? Und da gibt es, wie ich denke, kein langes Besinnen.

Daß der Staatenbund eine für Deutschland schlechterdings unmögliche politische Gestaltung sein würde, halte ich für ausgemacht. Eine Föderation ohne selbständige Gesetzgebung, ohne eigene Regierung, ohne die Möglichkeit eigener Gerichtsbarkeit, ohne eigene Machtmittel diplomatischer, militärischer, ökonomischer Natur, ein Bündnis souveräner Staaten, in welchem die Furcht vor dem mächtigeren und die Eifersucht auf den glücklicheren Nachbar das Leben der Gesamtheit beherrscht, — eine mit einem Worte nur völkerrechtliche Staatenverbindung kann unmöglich die Form sein, in der eine große, wirtschaftlich und geistig hochstehende Nation ihr politisches Dasein zu führen hat. Das ist so sicher, daß es mir unnütz zu sein scheint, in eine Diskussion über die Theorien einzutreten, die im Föderalismus die einzige Bedingung für ein glückseliges Leben der Menschheit erblicken wollen. Es gibt auch heute wohl nur Wenige, die aus gemeingültigen Sätzen die Notwendigkeit des Föderalismus abzuleiten wagen. Wenn Rotteck im Jahre 1832 die Behauptung aufstellte, der Staatenbund sei „zur Bewahrung der Freiheit" geeigneter als die ungeteilte Masse eines Reichs, und wenn er, der Historiker, dafür das Zeugnis der Geschichte anrief, so wird diese Begründung nach den Erfahrungen, die wir mit der freiheitsfördernden Politik des Deutschen Bundes gemacht haben, schwerlich noch einen Verteidiger finden. Wenn andere Historiker, wie Johannes von Müller oder Heeren den Föderalismus als eine Notwendigkeit für den „Zentralstaat Europas" bezeichneten, weil dieser nur in der „unschuldigen" föderalistischen Gestalt den Nachbarn ungefährlich sei, so kann man solche Harmlosigkeit bei Männern einer Zeit ohne entwickeltes nationales

Selbstgefühl verstehen. Für uns ist es ausgeschlossen, die Form unserer Verfassung mit Rücksicht auf das größere oder geringere Gefallen zu bestimmen, das fremde Mächte an ihr zu nehmen belieben. Wir haben es nicht mehr nötig, uns die Weisheit Metternichs anzueignen, welcher bekanntlich den „tiefsinnigen" Ausspruch getan hat, in der Mitte des Kontinents dürfe „keine Leere, dort müsse vielmehr eine Fülle sein." Es wird immer zu den größten Unbegreiflichkeiten gehören, daß ein Mann wie Gervinus es noch im Jahre 1864 als das Ziel deutscher Staatskunst bezeichnete, die „gefährlichen einheitlichen Großstaaten überall aufzulösen in Föderationen, welche die Vorteile großer und kleiner Staaten vereinigen", und daß er darin einen Zug „bescheidener Großheit" zu erblicken wähnte. Freilich gibt es auch heute noch Föderalisten, welche des holden Traumes leben, die Umwandlung Deutschlands in einen Staatenbund werde den Kern für den ersehnten „mitteleuropäischen Staatenbund" schaffen, — dessen Verfassung Ottomar Schuchardt bereits bis ins Kleinste entworfen hat, bis zur Regelung von Münz-, Maß- und Gewichtswesen. „Als Einheit für das Hohlmaß gilt die Kanne früheren sächsischen Maßes = zwei Nösel!" Es scheint mir endlich verlorene Mühe zu sein, auf die angeblich philosophische Begründung einzugehen, mit welcher dieser neueste Föderalist — zum Teil unter Verwertung mißverstandener Gedanken der ökonomischen Föderalisten Proudhon und Marlo — die Berechtigung seines politischen Ideals zu beweisen versucht. Ich fürchte, es wird nicht nur mir dunkel bleiben, was er predigt. „Der Föderalismus ist . . eine durchaus neue Anschauungsweise; er stützt sich ebensowenig auf Volkssouveränetät, als er andererseits ein göttliches Herrscherrecht zur Vorbedingung macht. Keinem Rechte und keiner Form kann er eine ausschließliche Herrschaft zugestehen; denn jede solche Ausschließlichkeit wäre offenbar ein Hindernis der Föderation, da diese ja auf die verhältnismäßige Geltung und Wirkung aller für das politische Leben in Betracht kommenden Faktoren hinzielt. Der Föderalismus nimmt die menschlichen Dinge, wie sie sind." Wenn das überhaupt einen Sinn haben soll, so würde es wohl auch den Föderalismus als politisches Bildungsprinzip widerlegen, da auch dieser doch nur in irgend einer „rechtlichen Form" zur Verwirklichung gelangen kann.

Mit solchen vagen Allgemeinheiten ist offenbar für die uns allein

angehende Frage nach der Gestaltung Deutschlands nichts gesagt. Es mag Völker geben, die zufolge besonderer kultureller Bedingungen auf den Föderalismus hingewiesen sind. Aber die Geschichte lehrt uns, daß selbst Gemeinwesen, die vermöge ihrer Spaltung in mehrere Nationalitäten und ihrer Zersplitterung in annähernd gleich große Sonderorganisationen zu einer bloß föderativen Formation gedrängt zu sein scheinen, — wie etwa die Schweiz, — allmählich den Weg aus dem reinen Föderalismus zu einer höheren Form der Einheit gesucht und gefunden haben. Man kann ruhig sagen, daß der Staatenbund in der heutigen Staatenwelt eine abgewirtschaftete Größe darstellt. Für uns Deutsche ist aber schon die eine Tatsache entscheidend, daß wir den reinen Föderalismus in einer fünfzigjährigen Leidensgeschichte sattsam ausprobiert und als untauglich erfunden haben. Der Deutsche Bund ist tot, und niemals soll er zu neuem Leben erweckt werden.

So bleibt nur das andere übrig: wir müssen, wenn wir allein zwischen Staatenbund und Einheitsstaat zu wählen haben, den Einheitsstaat vorziehen. Gemessen am Staatenbunde ist der Einheitsstaat die wertvollere Größe.

Gemessen am Staatenbunde! Darauf allein kam es uns ja bei dieser Untersuchung an. Nicht darauf, ob wir den Einheitsstaat über den Bundesstaat zu stellen haben. Ich habe freilich schon vorhin angedeutet, daß ich die moderne Schwärmerei für den Bundesstaat nicht teilen kann. Ich meine, es läßt sich darüber streiten, ob der Bundesstaat wirklich ein für alle Staaten gültiges Ideal sei, — vielleicht von Riesenreichen abgesehen. Auch der Bundesstaat hat empfindliche Mängel. Der politische Mechanismus, der konstitutionelle Gliedstaaten zu einem wieder konstitutionell regierten Zentralstaate zusammenbindet, ist so verwickelt wie der keiner anderen Staatsform. Wenn es richtig ist, daß das politische Leben auf Kompromissen beruht, so trifft das für den Bundesstaat in doppeltem und dreifachem Maße zu. Nicht nur Regierung und Volksvertretung, sondern auch die Regierungen untereinander sind ständig auf Kompromisse angewiesen; die Folge ist, namentlich in den monarchischen Bundesstaaten, ein fortwährendes, im wahren Sinne „diplomatisch" geführtes Spiel, das die Grundsätze und Gepflogenheiten auswärtiger Politik in bedenklicher Weise in das Innere der Staatsorganisation verpflanzt. Die Art, wie z. B. bei uns jeder irgendwie wichtigere Akt der Ge-

setzgebung erst nach umständlichem Verhandeln und Feilschen mit den Landesregierungen, namentlich denen der Mittelstaaten, durchgesetzt werden kann, gewährt kein sehr erhebendes Schauspiel! — Auch die üblichen Beweise für die Vorzüge des Bundesstaats im allgemeinen und für Deutschland im besonderen scheinen mir durchaus nicht über jede Anzweiflung erhaben zu sein. Da heißt es z. B.: übertriebene Zentralisation der Verwaltung ist ein Übel. Gewiß; aber sie ist ein Übel, das sich bekanntlich auch im Einheitsstaate vermeiden läßt, und jedenfalls kein größeres, als eine allzuweit getriebene Dezentralisation. Andere berufen sich auf die „berechtigten Eigentümlichkeiten" der deutschen „Stämme", die nach gesonderter staatlicher Organisation drängen sollen. Dergleichen muß jeden erheitern, der die Geschichte der deutschen Staatenbildung kennt. Die deutschen „Stämme" sind bekanntlich unter sehr viele Herrschaften verteilt, und nicht nur im Einheitsstaate Preußen leben eine ganze Anzahl Stämme sehr friedlich nebeneinander, sondern auch anderwärts. Die Empfindlichkeit dieser Stämme zu schonen, ist überdies ein sehr modernes Stück deutscher Staatsweisheit. Noch vor hundert Jahren, zur Zeit des Reichsdeputationshauptschlusses und des Rheinbundes, dachte man anders. Da hat man sehr fest zugegriffen, ohne viel nach dem geschichtlichen Rechte der „Nationen" zu fragen, und wenn die Entwicklung in einer fernen Zukunft nochmals zu einer Vereinfachung der deutschen Landkarte führen sollte, da würde sie an mancher Stelle geradezu einen Akt rächender Gerechtigkeit vollziehen. Schließlich scheint mir auch die oft wiederholte Behauptung, daß eine größere Vereinheitlichung unseres Staatenbestandes zu einer Vernichtung von „Kulturzentren" führen würde, zu den allmählich abgegriffenen Argumenten zu gehören. Auch im preußischen Einheitsstaate blüht geistiges und künstlerisches Leben, und bekanntlich nicht nur in Berlin. Außerdem müßte es wahrlich um die deutsche Wissenschaft und die deutsche Kunst verzweifelt stehen, wenn sie nur unter dem Schutze mittelstaatlicher Höfe zu gedeihen vermöchten. Wenn man neuerdings gar von dem „Kulturwerte des deutschen Kleinstaates" fabelt, so wird es noch schwerer, bei solcher Übertreibung des kulturellen Partikularismus ernsthaft zu bleiben. Nein, — wenn man ehrlich sein will, so ist es zumeist nicht Stammesgefühl oder historischer Sinn, der den deutschen Einheitsstaat verabscheut, sondern die dem Deutschen zum Teil angeborene, mehr

aber noch anerzogene Eigenbrödelei, die überall zu gesellschaftlichen und staatlichen Sonderorganisationen gedrängt hat. Dieser germanische Sonderbundstrieb hat uns allerdings auch zu wertvollen genossenschaftlichen Bildungen voll reichen Lebens verholfen. Aber er hat dafür auf der anderen Seite den Sinn für das politisch Große ertötet, hat den Blick in die Grenzen der nächsten nachbarlichen Interessen gebannt und dadurch allmählich zu politischer Kurzsichtigkeit führen müssen. Es wird noch einer langen Erziehung durch das Reich bedürfen, um den kleinstaatlichen Spießbürger zum Bewußtsein der Größe und zur Erkenntnis der Machtbedürfnisse seines wahren Vaterlandes zu leiten.

Freilich — so wenig wir uns einreden lassen sollen, daß es auf der Welt nichts Besseres gebe als den Bundesstaat, so wenig dürfen wir, — wenn wir besonnen sind, — Stimmung machen für ein hastiges Tempo der unitarischen Entwickelung. Auch ich bin überzeugt, daß hier jede Übereilung vom Übel wäre. Und dies vor allem aus einem Grunde. Wir Deutsche sind ein monarchisches Volk, monarchisch „bis in die Knochen." Wir können ohne Monarchie nicht leben. Unser monarchisches Gefühl aber hat sich großgezogen an den deutschen Territorien. Man kann deshalb unsere Landesherren nicht von heute auf morgen expropriieren, — auch nicht zu Gunsten des Kaisertums, so lange sich dieses nicht aus sich selbst behaupten kann. Noch hat aber das Kaisertum die stärksten Wurzeln seiner Kraft gerade im preußischen Staate. Den preußischen Staat „in Deutschland aufgehen lassen", hieße heute noch so viel wie das Kaisertum zur Ohnmacht verurteilen. Das Ergebnis würde ein parlamentarischer Cäsarismus sein, der für kein Land der Welt weniger geeignet ist als für das unsrige. Und so läuft auch diese Betrachtung auf die durch frühere Erörterungen gefestigte Erkenntnis hinaus, daß der deutsche Unitarismus in demselben Augenblicke verhängnisvoll werden müßte, in dem er sich in eine Angriffsstellung gegen den preußischen Staat hineindrängen ließe. Im Gegenteil — auf absehbare Zeit hinaus können die unitarischen Bestrebungen nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sie sich irgendwie mit der Idee der preußischen Hegemonie in Verbindung setzen. Es ist allerdings sicher, daß auch dieser Weg zur Einheit nicht ohne Dornen ist. Hegemoniale Tendenzen werden bei den deutschen Mittel-

ſtaaten manchmal auf größeren Widerſtand ſtoßen als rein-unitariſche Forderungen, und auch außerhalb der Regierungskreiſe gibt es — namentlich in Süddeutſchland — viele Männer, die einen unmittelbaren Fortſchritt des Unitarismus freudiger begrüßen würden als den Umweg über die preußiſche Hegemonie. Sie müſſen ſich aber doch wohl ſagen, daß ein Umweg ſchließlich noch beſſer iſt als ein Pfad mit kaum überſteiglichen Hinderniſſen! Und wer ſich trotz aller Verſtimmungen einer wirrſalreichen politiſchen Gegenwart das Gefühl der Dankbarkeit gegen *den* Staat bewahrt hat, dem das neue Deutſchland ſchlechterdings *alles* ſchuldet, was es an ſtaatlichen Gütern beſitzt, für den wird der Gedanke keine Schrecken haben, daß die deutſche Einheit, wo ſie noch fehlt, nur durch das Mittel der preußiſchen Vormachtſtellung gewonnen werden kann.

Mit ſolchen Vorbehalten aber dürfen wir getroſten Mutes auch in Zukunft an einer Kräftigung der unitariſchen Verfaſſungselemente arbeiten. Ohne das deutſche Fürſtentum zu einer lediglich paſſiven Rolle zu verurteilen, ohne ihm die Gelegenheit zu nehmen, in einem von ihm nach Gefallen inſtruierten Reichsorgane den „Dienſt am Reiche" zu erfüllen, ohne die Wurzeln zu durchſchneiden, welche die deutſchen Gliedſtaaten durch die geſunde Einrichtung der Selbſtverwaltung an den Geſamtſtaat binden, kann doch der deutſche Unitarismus eintreten für Stärkung des *Reichs* und für Stärkung des *preußiſch-deutſchen Kaiſertums*!

Ex Libr
K/20/23

Druck von J. B. *Hirſchfeld*, Leipzig.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Archiv für öffentliches Recht.

Herausgegeben von

Dr. **Paul Laband**,
Professor der Rechte in Strassburg i. E.

Dr. **Otto Mayer**,
Professor der Rechte in Leipzig

und

Dr. **Felix Stoerk**,
Professor der Rechte in Greifswald.

Preis eines Bandes von 4 Heften M. 16.—.

Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht.

In Verbindung mit Professor Dr. Hermann Rehm in Straßburg, Professor Dr. Walther Schücking in Marburg, Professor Dr. Karl Freiherrn von Stengel in München, Professor Dr. Karl Zeumer in Berlin vornehmlich zum akademischen Gebrauche herausgegeben von Professor Dr. Heinrich Triepel.

Bd. 1. **Triepel**, Dr. **Heinrich**, Professor in Tübingen, **Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht.** Zweite, durch Zusätze bis zur Gegenwart fortgeführte Ausgabe. Groß 8. 1907. M. 5.—. Gebunden M. 6.—.

Bd. 2. **Zeumer**, Dr. **Karl**, Professor in Berlin, **Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit.** Groß 8. 1904. M. 9.—. Gebunden M. 10.—.

Teil I: Von Heinrich IV. bis Friedrich III. M. 5.—. Gebunden M. 6.—.

Teil II: Von Maximilian I. bis 1806. M. 5.60. Gebunden M. 6.60.

Bd. 3. **von Stengel**, Dr. **Karl**, Freiherr, Professor in München, **Quellensammlung zum Verwaltungsrecht des Deutschen Reiches.** Groß 8. 1902. M. 8.40. Gebunden M. 9.40.

Bd. 4. **Schücking**, Dr. **Walther**, Professor in Marburg, **Quellensammlung zum preußischen Staatsrecht.** Groß 8. 1906. M. 7.20. Gebunden M. 8.20.

Bd. 6. **Rehm**, Dr. **Hermann**, Professor in Straßburg, **Quellensammlung zum Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Bayern.** Groß 8. 1902. M. 6.50. Gebunden M. 7.50. Mit Ergänzungsheft 1907. M. 7.—. Gebunden M. 8.—.

Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) in Tübingen.

Dr. Heinrich Triepel,

Professor an der Universität zu Tübingen:

Völkerrecht und Landesrecht.

8. 1899. M. 14.—.

Das Interregnum.

Eine staatsrechtliche Untersuchung.

8. 1892. M. 3.—.

Die neuesten Fortschritte auf dem Gebiete des Kriegsrechts.

Völkerrechtliche Bemerkungen zum Schweizer Entwurfe für eine Umgestaltung der Genfer Konvention und zum französischen Kriegsgefangenenreglement vom 21. März 1893.

8. 1894. M. 1.20.

Der Streit um die Thronfolge in Lippe.

Kritische Beiträge.

8. 1903. M. 4.—.

Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht.

Zweite, durch Zusätze bis zur Gegenwart fortgeführte Ausgabe.

Groß 8. **1907.** M. 5.—. Gebunden M. 6.—.

Bu Harv. Law

HARVARD LAW LIBRARY

FROM THE LIBRARY

OF

RAMON DE DALMAU Y DE OLIVART

MARQUÉS DE OLIVART

RECEIVED DECEMBER 31, 1911